

# 澳門特區博彩批給公開競投制度研究

何曼盈

**摘 要：**公開競投制度作為澳門特區政府作出博彩批給決定前的必經程序，自回歸前便已經在澳門實施。澳門特區成立後，特區立法會通過了第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》維持了公開競投制度，特區政府依此進行了特區成立後的首次博彩批給公開競投，落實“賭權開放”政策、告別專營壟斷，博彩業得以迅速發展。2022年特區政府對該法進行修訂，完整地保留了公開競投制度。公開競投制度本是與專營制所匹配的許可程序，而它在澳門特區實行賭權開放政策後的今天，仍然具有重大現實意義，具體體現在了2022年澳門特區政府舉辦公開競投過程中政府對博彩企業社會責任的強調。本文將在2022年公開競投過程回顧的基礎上，對公開競投制度提出一些改善建議。

**關鍵詞：**博彩業 公開競投 博彩許可

## Research on the Public Tender for Gaming Concessions in the Macao SAR

HO Man Ieng

(Law School, Peking University)

**Abstract:** As a necessary procedure before the Macao SAR Government makes a decision on gaming concessions, the public tender has been implemented in Macao since before the handover. After the establishment of the Macao SAR, the Legislative Assembly of the Macao SAR passed Law No. 16/2001 *Legal Framework for the Operations of Casino Games of Fortune* to maintain the public tender. Accordingly, the Macao SAR Government conducted the first public tender for gaming concessions after the establishment of the Macao SAR. With this liberalization of the gaming industry and farewell to exclusive monopoly, the gaming industry has developed rapidly. In 2022, the Macao SAR Government revised the law and completely retained the public tender procedure. The public tender is originally a licensing procedure that matches the monopoly system, but it still has great practical significance today after the Macao SAR implemented the liberalization of the gaming industry. This is specifically reflected in the emphasis on the social responsibility by the government during the public tender held by the Macao SAR Government in 2022. Based on a review of the public tender in 2022, some improvement suggestions can be made.

**Keywords:** gaming industry, public tender, gaming concessions

收稿日期：2024年9月12日

作者簡介：何曼盈，北京大學法學院憲法學與行政法學專業博士研究生，研究領域為港澳基本法、博彩法規

## 一、公開競投是法定特許博彩經營的初始必經程序

### （一）公開競投制度作為批出經營批給的前置程序

《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。”為澳門特區延續、發展博彩業提供了明確的法律依據。回歸後，特區政府和立法會為博彩業建立了一套以第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》為核心的行政調控秩序，這部法律重要性在於允許澳門特區政府批出最多3個博彩許可，打破過去的獨佔壟斷局面；其中，延續了過去的規定，特區政府在決定博彩批給前，必須經過公開競投這一前置程序，即第8條“娛樂場幸運博彩之經營批給須預先進行公開競投”。

2021年，澳門特區在尊重公眾意見的前提下，總結過往成效和經驗，對這部法律進行了一次修改，並於2022年由立法會通過。特區政府於2022年7月頒佈第7/2022號法律《修改第16/2001號法律〈娛樂場幸運博彩經營法律制度〉》，其中，繼續沿用公開競投作為澳門特區政府批出博彩經營許可前的必經程序。

實施“賭權開放”政策後的澳門，引進了美國資本經營博彩業，而博彩業規管制度主要是脫胎自前澳葡政府。目前，已實施博彩業合法化的各地人民對待博彩業的態度不同、博彩業在當地總體經濟中的地位不同，其地方政府對博彩業的許可制度及調控方式便有所不同。各國開辦實體賭場主要存在以下三種管制方式，並配有相應的博彩許可發放程序。

### （二）博彩業監管模式的域外經驗

#### 1. 由政府直接或間接統籌運營

第一種模式是法律規定由政府直接或間接統籌運營，如中國和加拿大。中國福利彩票發行管理中心作為中國民政部直屬事業單位，負責發行銷售彩票。加拿大刑法為賭博的禁止提供了例外：各省省政府可以在省內開展及管理博彩業，允許加拿大各省開設政府擁有的公司，在省內運營博彩業。加拿大刑法同時允許慈善團體滿足一定條件之下，可以向省政府申請許可，以合法經營博彩；此外，省政府不能向私人公司發出運營博彩業的許可。可見，加拿大的合法博彩活動是由省政府壟斷的企業所提供的。

#### 2. 由政府發出經營許可予私人公司運營

第二種模式是由政府發放博彩業經營許可予私人公司運營，美國、澳大利亞均屬於這種模式。

美國內華達州對博彩業的管理設立了兩個機關：博彩控制局（Nevada Gaming Control Board）、博彩委員會（Nevada Gaming Commission），兩者的成員均由內華達州州長負責委任，每人每次任期4年，必須為內華達州居民，任內不得從事與博彩有直接金錢利益關係的活動。兩個機關每月最少舉行一次會議，有需要時也可舉行特別會議；兩者均為有權機關。私人運營的公司在取得經營許可之後可合法經營博彩業，經營許可由按照《博彩控制法》所成立的博彩控制局發出。

澳大利亞如今的立法是總體上禁止博彩業，同時允許例外：經由許可的公司可以合法經營博彩業。各州政府成立監控機構來處理賭場發出許可、經營者合規和調整法律規範等事宜。如東岸維多利亞州內經營的墨爾本皇冠賭場，便是由州政府成立委員會負責發出經營許可、批准續期、更改經

營許可等事宜。

這種模式的特點是在國家和地方法規的調控之下，私人企業以盈利為目的經營博彩活動，由企業來根據市場判斷是否向政府申請許可、開辦賭場，不能獲利時也可以關閉賭場、轉售經營許可。國家或地方政府則成立一個或多個權限組織，恆常性地處理對於經營許可的批給、訂立規範和日常運營監督等工作。

### 3. 政府以專營方式允許博彩合法經營

第三種模式是立法規定開展幸運博彩的權力屬於（reserved）國家，博彩被視為一種特許活動，是公共經濟的一個部分，因此私人企業除了獲得政府明確的允許以外不得經營。在實務上政府出於經營和盈利能力的限制，通常會將這種“公共服務”以專營的方式交予私人公司經營，為了確保這一政府專屬的項目最終能收穫利益，政府舉辦公開競投（public tender），選擇一家公司並批出經營許可（concession），簽訂專營合同，在合同期間內該公司合法經營，專營合同期滿後，政府可以再次舉辦公開競投。歐陸國家如葡萄牙、意大利均採取這種模式。葡萄牙自1927年起於國內確立這一套專營制度，並將它適用到當時的澳門，因此，葡萄牙的專營模式與如今澳門的制度最為接近。

葡萄牙博彩業目前由第422/89號法律（葡萄牙博彩法）所規管，按這部法律規定，博彩業由國家管理，私人企業需要取得經營許可才能經營賭場。葡萄牙博彩業監管機構（Serviços de Regulação e Inspeção de Jogos, SRIJ）是葡萄牙旅遊局的下屬機構，作為擁有控管、監督和監察的權限機關，負責批出博彩業經營許可。根據博彩法，全國分為10個博彩區，每個博彩區各發出一個博彩許可。賭場的經營許可分區舉行公開競投，獲選的公司即為專營公司，與政府簽訂行政專營合同，合同內規定專營公司的義務。專營期間在公開競投中訂定，通常為15至20年，基於公共健康（如疫情）和經濟原因，政府可以決定將專營期限延長。在公開競投中，賭場的地點、公司財務狀況、可投入資金、為促進旅遊業發展而進行的文化娛樂事業投入等，均是競標的重要項目。簽訂專營合同之後，專營公司日常運營博彩業的情況由政府內設的監管機構作監管。<sup>1</sup>

#### （三）澳門博彩業規管制度設計的基本原則

過去，澳葡政府在澳門建立了一套仿照葡萄牙的博彩業許可和監管體制。澳門特區政府在為新生的澳門特區設計博彩許可和監管制度時，是在吸收過去制度中的行之有效部分的基礎上進行的，其中便包括保留公開競投制度作為授出博彩承批專營權的必經程序。目前，公開競投程序仍常見於歐洲各國，於今天的葡萄牙仍然適用。

回歸前，澳門是葡萄牙的一個合法博彩區，博彩業的日常監管由澳葡政府經濟暨財政政務司下屬的博彩監察暨協調司負責完成，並在本地訂立法規加以規管。1961年，葡萄牙國家政府頒佈第18367號法令，將澳門定為旅遊區、博彩區，同年，澳葡總督頒行第1496號立法性法規，第5條規定“經營博彩之特許，按專營制度為之”，特許經營者必須在限定期間內興建一個標準賭場及豪華酒店，也規定了以公開競投的方式來決定專營權誰屬、開展競投的相關程序，其中，參與競投公司在澳門城市整治和通往香港交通方面的付出是評標時的加分項。1962年，澳葡政府舉辦了一次公開

<sup>1</sup> Godinho, J., “Casino Gaming in Macau: Evolution, Regulation and Challenges,” *UNLV Gaming Law Journal*, vol. 5, iss. 1, 2014.

競投，以招攬有意經營博彩業的公司，結果以霍英東、何鴻燊、葉漢及葉德利組成的澳門旅遊娛樂有限公司在競投中奪得博彩專營權，專營期最初在1961年時定為8年，後於1964年改為25年，再得以一再延長至40年，即延伸至回歸後的2002年。期間澳門旅遊娛樂有限公司完成了興建賭場和酒店的責任，還完成了一系列交通基建，包括開辦與香港之間的海路航線、定期進行航道挖泥工程、興建外港碼頭、進行外港都市化及整治工程。

澳葡政府為了增進本地財政收益，允許博彩合法經營，選擇了讓一家公司壟斷經營的模式。在這種模式之下，澳葡政府只負責批出許可和經營用地，興建賭場、酒店甚至一些公共設施的費用全由投資人承擔，配合較長的專營期，保證專營公司在較長期間內這一行業的壟斷經營權，保證了投資方有足夠時間收回建設成本，總的來說適宜用於博彩業投資建設初期吸引投資者。近年，新加坡銳意發展博彩業，政府發出了兩個經營許可，並以法律明確規定在一定年限內政府不增發，以此作為協商條件使得博彩營運商在國內大型渡假旅遊項目擴大投資，也是基於相近原則的做法。

學者王五一將澳葡時期的博彩專營制總結為政府與專營公司之間形成的“委託監管制”，即政府通過一紙專營合約，將博彩業的專營權賦予專營公司後，同時將一些監管權力和責任委託給它；政府是“大掌櫃”，專營公司是“二掌櫃”。<sup>2</sup> 澳葡政府與專營公司形成了利益合作夥伴，此種結構尤其適合於當時的時空環境，澳葡政府的公務員多由葡萄牙調派，而澳門葡語普及的程度較低。在專營制度下，政府在博彩業的批給許可、日常運營監管以至於稅項徵收等工作均只需與一家公司溝通，最大程度地簡化了語言不通的澳葡官員的行政管理事務。

## 二、澳門特區有關公開競投的規定及其意義

### （一）公開競投的內容和具體實施辦法

澳門特區成立後，決心結束實行多年的博彩壟斷制，2001年，立法會所通過了第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》允許澳門特區批出不多於3個博彩判給。為了決定澳門旅遊娛樂有限公司專營權結束後博彩判給誰屬，澳門特區政府開展了特區政府成立後的首次博彩批給公開競投。2001年10月30日，澳門特區政府頒佈《規範經營娛樂場幸運博彩的公開競投批給合同以及參與競投公司和承批公司的資格和財力要求》，作為第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》的補充，對公開競投的程序、標書評審、競投公司的資格等方面作出規範。也是在2001年10月30日，澳門特區行政長官頒佈第216/2001號行政長官批示《設立“娛樂場幸運博彩經營批給首次公開競投委員會”》，其成員為當時的經濟財政司司長、博彩監察暨協調局局長、國際法事務辦公室主任、保安司司長辦公室顧問、澳門貿易投資促進局執行委員、旅遊局副局長、澳門金融管理局研究暨統計辦公室總監、土地工務運輸局法律廳廳長。經濟財政司司長譚伯源在首次會議中獲選為主席。博彩法關於博彩判給的規定為不多於3個，行政長官頒佈第217/2001號行政長官批示規定，博彩經營批給的公開競投數目為3個，最長的批給期為20年。

當時的澳門特區是東亞唯一合法開辦賭場的地區，賭牌公開競投反響熱烈，至當年12月7日，公開競投委員會接獲21份標書，其中有來自本地、香港、東南亞、美國、台灣等地的財團。公開競

<sup>2</sup> 王五一：《繁榮與矛盾：澳門賭權開放十周年回望》，《廣東社會科學》2012年第4期，第108-117頁。



投委員會主席譚伯源表示在進行甄選時表示，重點考慮各競投公司經營博彩業的經驗，另外總溢價金、撥款額及投資等也是考慮因素。在2001年12月28日舉行的會議中，主席譚伯源表示有3家公司所提及的文件未符合有關規定，因此不接納這三家公司進入後續階段。2002年1月8日，競投委員會完成了開展為期4天的諮詢工作，18家獲接納的競投公司均派出了代表向競投委員會介紹其標書內容，其後，競投委員會主動約見其中9家競投公司，以便進一步了解這幾家競投公司的經驗和實力。2月11日，行政長官何厚鏵簽署《第26/2002號行政長官批示》，在考慮競投委員會所提交具說明理由的報告書的內容，認為下列參與公開競投的公司所提交的標書對澳門特別行政區最為有利，將三個供公開競投的娛樂場幸運博彩經營批給臨時判給該等參與競投公司：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；同時公佈了得分在第四至六位的競投公司：第四位為MP娛樂股份有限公司，第五位為MGM娛樂股份有限公司，第六位為澳門麗星股份有限公司。

2002年，澳門特區政府將娛樂場幸運博彩經營權正式批給澳門博彩股份有限公司、銀河娛樂場（澳門）股份有限公司（由香港嘉華集團和美國威尼斯人集團組成）、美國永利渡假村（澳門）股份有限公司，並分別與這三家公司簽署《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》。同年12月，由於嘉華集團與威尼斯人集團的合作關係發生變化，威尼斯人集團獲准以銀河旗下“轉批給”方式獲得博彩業經營權，即由銀河集團發放給威尼斯人集團一個副牌，主牌和副牌的持有人均可獨立經營。其後，澳博與永利於2005年和2006年也分別與美國美高梅金殿超濠股份有限公司和新濠博亞博彩（澳門）股份有限公司簽訂了轉批給合同。取得3個正牌和3個副牌的6家公司隨後陸續在澳門正式開展博彩業務，形成了如今六大博企在澳門特區經營的局面。

## （二）公開競投程序存廢的討論

經歷了上述變化，澳門博彩業正式進入了新階段，一家專營公司壟斷博彩業市場的時代正式告終，取而代之的是6家博企同時合法經營、存在競爭關係，與過去的壟斷制存在區別。在內地開放港澳個人遊的大背景下，澳門特區吸引了大量內地旅客，6家博企穩定經營，為本地帶來了大量博彩收益，大型賭假酒店相繼落成。2019年，在政府與六大博企簽訂的承批合同即將到期前，有學者進行了對博彩批給公開競投存廢的研究，其實質是當澳門博彩業不再實行壟斷制後，保留公開競投制度的必要性問題。

在博彩合法經營的地區，博彩許可發放的制度通常與當地的博彩業市場相配套，比如美國的博彩業是高度競爭的市場，配以不限制數量和期限的准照制度，合資格的企業可隨時向權限機關提出申請；葡萄牙實行專營制，每個博彩區內發出一個經營許可，則配以公開競投制度。澳門在賭權開放以後，一方面博彩業市場內部存在競爭，另一方面其許可制度卻承襲了澳葡政府時期為專營制度而制定的規則，因此有學者認為與現實情況存在一些不適應。王長斌指出，在6家博彩公司經營良好的情況下，每一家公司都難以淘汰，如果6家公司參與競投之後仍然獲得重新批給，則令其參與競投的意義不大，若有公司被淘汰，則容易造總體經濟上的不穩定，也不利於澳門博彩業長遠發展；由此他提出，公開競投程序並沒有保留的必要，若要保留公開競投制度，也應進行一些改進，對於已在澳門市場上經營的博彩公司，政府可以協商續期方式決定是否重新授予其博彩經營權，若決定授

出新的博彩批給，則可沿公開競投形式決定授予博彩經營權。<sup>3</sup> 以上觀點正是基於澳門博彩業已經結束了壟斷專營、進入競爭市場的大背景下提出的。

公開競投制度本質上是與壟斷式專營制度相配套的前置程序，而澳門特區的博彩業在賭牌由1變6以後，已不再由獨家實行壟斷，6家博企在市場上競爭的事實使澳門博彩業市場開始向美國模式靠攏，王長斌對澳門博彩批給制度的反思與建議便是對標美國許可制度下作出的。他在提出公開競投程序沒有保留的必要外，還建議特區可以對批給的數目、批給期限均不作限制，以增加博彩服務供給方回應市場的能力，也即是在目前博彩業市場已存在競爭的現實情況下，再增加開放性與靈活性，達致一套更類似於美國的准照制度。此一制度建議的總體邏輯，是發放許可的程序與博彩業市場的性質應配套考慮，當壟斷已被打破，總體制度便應轉向一套更類似於美國的、以市場邏輯運作的准照制度。

2021年，6家博企的承批合同即將到期，特區政府着手進行第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》的修訂工作，進行了一次公開諮詢，其中公開競投並未被列入重點議題，在公開討論中也未獲得太多關注。在政府向公眾徵集來的意見中，有關公開競投制度的討論不多，僅有的幾項意見包括政府應考慮競標文件中對僱員的保障程度以對本地經濟的支持力度等，作為是否批出判給的依據。總的而言是將公開競投作為博彩批給的前置程序，使參與競投的公司主動地承擔更多社會責任、向澳門社會和特區居民讓利。

公開競投程序作為博彩批給的必經程序，被完整地保留在了2022年修訂的《娛樂場幸運博彩經營法律制度》法律中，即第8條“娛樂場幸運博彩之經營批給須預先進行公開競投”。2022年，特區政府面臨6大博企承批合同陸續到期的情形，為了決定新一輪的博彩經營權，依法舉行了一次公開競投，這是特區成立後的第二期博彩公開競投。

### 三、2022年澳門特區政府公開競投過程述評

#### （一）2022公開競投過程簡述

2021年，特區政府着手與下一階段博彩批給相關的各項工作，按照2022年通過修訂的《娛樂場幸運博彩經營法律制度》，特區政府開始籌備公開競投工作並成立相關組織。

2022年7月，行政長官頒佈第135/2022號行政長官批示《設立娛樂場幸運博彩經營批給公開競投委員會》（以下簡稱“競投委員會”），並委任9位人士作為競投委員會成員，他們是：行政法務司司長、經濟財政司司長、社會文化司司長、行政會秘書長、經濟及科技發展局局長、旅遊局局長、博彩監察協調局局長、司法警察局局長、土地工務局局長。行政法務司司長張永春在首次會議中獲選為主席。

從2001年和2022年特區政府兩次組織公開競投委員會的人員構成來看，由於博彩業對澳門特區的經濟發展至關重要，需要來自法律、經濟、刑偵、金融等領域的專業意見，委員會安排了來自特區政府五個司的成員，有利於全方位切實維護特區總體利益。與2001年相比，2022年組成的公開競

<sup>3</sup> 王長斌：《澳門博彩批給制度的歷史變遷與反思》，《澳門理工學報》2019年第3期，第26-35頁。

投委員會成員級別較高，均為司長和局長級別，足證特區政府對是次公開競投的高度重視。

設立相關組織之後，行政長官頒佈了第136/2022號行政長官批示《展開澳門特別行政區娛樂場幸運博彩經營批給的公開競投》，宣佈博彩法所規定的公開競投正式展開，同時規定批給的數目為6個，擬參與競投的公司需在2022年7月28日至9月14日送予交競投委員會，為期48天。由此，特區政府成立後的第二次博彩批給公開競投正式開始。

在上述期限內，競投委員會收到了7份標書，當中6份來自於澳門經營博彩業的6家博企，1份來自從來沒有參與澳門博彩業運營的GMM股份有限公司，也即7家公司一同競投6個為期最長10年的新賭牌。也就是說，原有的6家博企面臨着一位競爭者，此競爭者具有馬來西亞雲頂集團背景，在博彩業界具有一定的競爭力。

2022年11月25日，行政長官發佈《第205/2022號行政長官批示》，其內容大意是本次公開競投共有7家參與競投公司的標書獲接納，經考慮競投委員會的建議，認為原有的6家博企對澳門特別行政區最為有利，並決定將博彩經營臨時判給予這6家公司。原有6家博企順利獲得下一輪的博彩批給，GMM公司競標失敗。

## （二）強調社會責任，體現了公開競投的意義

2022年公開競投的過程，則充分體現了保留公開競投制度的意義：促使博企在尋求利潤以外，最大程度地履行社會責任、實現向民間讓利。澳門特區高度依賴博彩業所帶來的稅收、旅客以及商業機會，金融、酒店、零售、建築等行業全部受益於博彩業帶來的輻射作用，這就使得澳門特區要求博彩企業除了實現盈利以外，尚需肩負一系列的責任：穩定居民就業、改善居民生活、造福本地經濟。十餘年來，在政府與博企共同努力下，已發展出多項具體措施，包括優先僱用本地居民、為本地居民提供培訓和晉升機會、在進行商業採購時優先選用本地中小企業、參與澳門文化、藝術和體育活動、舉辦公益慈善和社區活動、注重環境保護和可持續發展等。這些措施未必完全符合博企本質上作為企業追求利潤最大化的目的，但澳門特區極端依賴博企完成上述社會責任以帶動經濟，在特殊時期更依賴博企的力量以應對財政低潮，公開競投制度便成為了確保博企履行社會責任的重要程序。事實上，公開競投程序的這一層意義在澳門應對新冠疫情期間得到了良好的體現。

新冠疫情爆發時，正值博彩承批合同到期前夕，面臨着博彩批給需要經過公開競投的重大考驗，各博企在盈利大幅降低的客觀情形下，仍然以保護本地居民就業為大前提，堅持盡量不裁員，僅以無薪假期、鼓勵年長員工提早退休等措施縮減人員開支；各大博企均積極向社區捐贈款項和醫療物資、組織義工隊至各新冠檢測站提供協助。2022年，行政長官賀一誠高度讚賞博企正確履行了社會責任，即在疫情影響生意的客觀情況下，博彩人員已經過剩，6大博企仍能堅持不作大規模裁員。<sup>4</sup> 各博企頂住財政壓力，維持了就業穩定，也就在一定程度上維持了更大範圍的社會穩定。

公開競投程序的設置使得博彩承批公司每隔一段時間便需要面對來自全世界有意在澳門發展博彩的公司的挑戰，失去博彩批給的可能性一直存在，這就督促着博企在經營期間在創造利潤、累積盈餘以外，也必須盡力滿足社會期待、維護企業形象、贏取澳門各界的好感，為澳門特區向他們再

<sup>4</sup> 《賀一誠肯定博企已負起社會責任》，2022年4月12日，<https://www.tdm.com.mo/zh-hant/news-detail/678302>，2024年2月27日訪問。



次發出博彩許可提供合理性和正當性。可以說，在澳門特區特殊的區位特徵、經濟體量、客源結構、勞動力市場等因素共同作用下，澳門特區博彩業市場具有獨特性，使得澳門特區博彩業尚未能完全依市場邏輯來自然調節，因此在走向寡頭壟斷的大背景下，公開競投制度仍然有重大保留價值。

### （三）2022公開競投的特點與存在的問題

2022年公開競投的結果是由原來的6家博企繼續獲得批給，批給期間則由20年縮短至10年。也就是說，特區政府在不於10年後必將再一次舉行公開競投。因此，適當總結2022博彩批給公開競投的經驗，對特區政府下一次進行博彩批給公開競投具有一定的借鑒意義，因此，以下將集中回顧和分析2022年特區政府舉辦博彩批給公開競投的過程中存在的問題：

#### 1. 分散的監管主體

按博彩法規定，負責監督澳門博彩業的權力主體主要是行政長官、經濟財政司和經濟財政司屬下的博彩監察協調局（以下簡稱“博監局”）。行政長官作為澳門特別行政區的政府首腦，擁有多項最重要的權力，包括作出博彩許可批給及終止的決定。經濟財政司作為主管特區政府經濟和財務政策的主要官員，在規管博彩業日常運營如決定賭枱數、籌碼、博彩規則等方面擁有具體權限。博彩監察協調局是隸屬於經濟財政司的局級部門，作為規管、監察及協調博彩經營及活動的專責部門，博彩法賦予博監局較多的監察權力，主要集中在賭場日常運營的範疇。

從以上規定我們可以看出，博彩運營的監督權分屬於不同主體，而其中尚未包括負責開展公開競投的公開競投委員會。博彩法第8條僅規定了經營批給須預先進行公開競投，而並未明確規定負責公開競投的主體機構及其組成方式。在實務上，澳門特區成立以來的兩次公開競投均以行政長官批示形式創設的公開競投委員會負責。

從澳門現行法律規範及制度實踐可見，負責開展公開競投工作的機構並不是一個常設機構，它僅僅為了開展公開競投工作而成立，2022年更是在公開競投工作結束後即被宣告撤銷。2022年公開競投工作結束後，行政長官頒佈了第24/2023號行政長官批示《撤銷娛樂場幸運博彩經營批給公開競投委員會》，廢止了第135/2022號行政長官批示，正式宣告這一組織的消滅。行政長官在決定承批公司時，依賴的是公開競投委員會的意見，而關係到博彩承批誰屬的公開競投委員會，其組織如今在法律上已經滅失。博企在獲得承批合同之前，均在競投的標書中對未來的投資總額、發展策略等方面作出承諾，這樣的機構設置方式，似不利於日後開展對博企承諾履行情況的具體監督。

#### 2. 模糊的評判準則

在決定開展公開競投的第136/2022號行政長官批示中第9條規定：“在甄選參與競投公司及進行評標時，尤應考慮下列因素：一是所建議的溢價金可變動部分的金額；二是開拓外國客源市場的計劃；三是經營娛樂場幸運博彩或相關方面的經驗；四是博彩項目及非博彩項目的投資對澳門特別行政區所帶來的利益；五是管理娛樂場的計劃；六是監察及預防娛樂場內不法活動的方案；七是擬承擔的社會責任。”批示中並沒有詳細說明以上7項要求的重要性順序及評分時的具體權重。

在當天舉行的新聞發佈會上，競投委員會主席張永春表示，“在發展經濟的同時，本次公開競投亦要求博企須承擔更多的社會責任。其中包括保障本地就業市場穩定，以及創設條件促進本地員



工向上流動。”以上“保障本地就業市場穩定”以及“創設條件促進本地員工向上流動”，作為社會責任這一概念的具體內涵，可見於博彩法第16條“承批公司尤應在以下方面承擔企業的社會責任：確保勞工權益，尤其是勞動債權的保障、本地僱員的在職培訓及向上流動”。然而，這兩項具體內容未見於特區政府的招標文件中。

2022年11月26日，行政長官公佈獲博彩經營批給臨時判給的公司名單，原有的6家博企獲選，新加入競爭的公司被淘汰。當天，競投委員會主席張永春指出“經過與競投委員會多輪磋商，獲臨時判給公司提交的投標條件和承諾，在確保本地員工就業、開拓外國客源市場、發展非博彩項目等各方面達到了特區政府的要求。”“開拓外國客源市場”及“發展非博彩項目”屬於行政長官批示中明示的內容，“確保本地員工就業”屬於博彩法第16條所規定的博企應承擔的社會責任的具體內涵，而且社會責任在公開競投文件排定的順序中為第七位，在公佈結果時被競投委員會主席排在了第一位。第136/2022號行政長官批示所規定的7項考慮因素中，沒有量化規定它們的實際權重和佔分比例，在競投委員會對外的工作發佈中，也沒有向公眾說明他們在評標時對7個項目重要性的具體權衡，使得第136/2022號行政長官批示所規定的7項考慮因素的具體重要性及其排序之間的關係顯得並不清楚。

#### 四、對未來進一步完善公開競投制度的一些建議

由上述的分析可知，公開競投制度的保留對於澳門經濟發展和社會穩定具有正面作用。然而，仔細分析2022年公開競投過程，也可以發現一些問題，認真看待這些問題並予以改進，有助於公開競投制度在澳門進一步發揮良性作用。

##### （一）增加信息公開

美國拉斯維加斯的博彩主管部門即博彩控制局和博彩委員會，由於長年開放申請博彩許可，其日常工作便包括了召開會議審議新的博彩許可申請，全年的會議安排於年初確定並在網上公佈具體日期，工作會議全程向公眾公開。博彩委員會接到新的博彩許可申請時，可要求提出申請的公司負責人出席會議，並在會議上接受博彩主管部門就公司的理念、經營能力等方面進行提問。會議允許公眾旁聽，會議視頻錄像則在網絡平台上公開，公眾可隨時查看回放。

相較而言，澳門特區博彩許可公開競投過程中，競投委員會對於競投文件內容公佈較少、形式比較單一，公眾參與度也較低。博企提交予公開競投委員會的文件中涉及重大商業秘密，不宜全部公開，唯政府仍然可以選取一些重要信息與居民分享、供大眾討論，比如博企所建議的溢價金是一個確切的數字，具有明確的可比性，作為博彩批給的重大考慮因素之一，可以在考慮競投階段公佈，接受公眾的審視。外地的實例表明，增加溢價金的透明度、允許公眾討論未必會成為特區在批給許可時的障礙。在同樣沿用公開競投制度的葡萄牙，其中一個博彩區的專營權於2022年到期，在依當地法律進行的公開競投中，此前掌握專營權達60年的何鴻燊家族遇上了對手，一個來自西班牙的財團給出了更高的溢價金，在這種情況下，當地政府在實事求是、向民眾充分說理的基礎上，依然將專營權交由原來的、出價較低的承批公司繼續經營，如今原公司已順利開展新一輪為期15年的專營期。

目前，澳門各界對於博企需要承擔社會責任，已在民間形成共識，在此基礎上，競投公司所承諾的社會責任項目及其具體的開展方式，也應考慮公佈，在公開競投階段接受公眾的審視、接納居民的意見。在2022年公佈的《規範娛樂場幸運博彩經營批給的公開競投、批給合同，以及參與競投公司和承批公司的適當資格及財力要件》中明確規定了參與競投公司需提交就社會責任所提出的建議說明書，可以考慮在公開競投階段對外公開此一建議說明書，供公眾參考分析，並為居民提供發表意見的渠道，以利集思廣益。

博彩業對澳門整體繁榮穩定非常關鍵，在公開競投的過程中可以適當地公開更多關鍵的、公眾所關心的內容，鼓勵在居民中形成討論，以增加居民對本地事務的參與度。既提高居民對於公開競投結果的認同度，也有利於特區政府樹立威信。

## （二）公開競投改由博監局統一負責

在現行法規和政府組織架構下，澳門特區博彩許可發放和運營監管分屬不同的權力主體，公開競投工作更是由一因事而設、事後取消的委員會來負責。本文認為，這樣的程序和組織設計難以符合實際監管的需要，也難以及時回應多變的博彩業經營環境。借鑒各地現行機構設置，建議將博監局改組成一綜合性的權限機關，統一負責博彩許可申請、公開競投、運營管理等環節的具體工作。

在葡萄牙，博彩業監管機構（SRIJ）是國家旅遊局的下屬機構，負責處理公開競投、批出博彩業經營許可的行政事務；在公開競投結束、專營合同簽署以後，也是由它來負責博彩業務的日常運營監管。因此，從公開競投、許可發放等系列程序，以至日常運營等各階段的博彩監督工作，均由一個博彩業監管機構統一負責。

美國拉斯維加斯的博彩批給不限制批給數量，博彩主管部門恆常接受博彩許可申請，因此，審核博彩許可申請並作出決定、發出許可屬於日常工作。博彩控制局是主要的工作機關，主要任務是以調查、發出許可、執法等手段維持博彩業的穩定發展以及徵收稅費，下設行政管理、審計、警政、調查、稅收及許可和技術6個部門。可以看出，這也是一個兼具發出許可和博彩運營監管權力的工作部門。

澳門特區目前的機構職能設置與美國、葡萄牙都不同，規管博彩業的權責分散於不同的主體。早在2011年，李昌道便提出博監局作為一個隸屬於經濟財政司的局級部門，其獨立性和權威性不足，應考慮設立一個獨立機構。<sup>5</sup> 在特區博彩業面臨結構性調整的今天，此種觀點顯得甚具價值，與現有安排相比，由一個獨立的博彩監察機構統一負責公開競投工作具有一些明顯的優點。

首先是有利於博彩監督工作的開展，尤其是對博企在競標時所作承諾的履行情況的監督。2022年澳門特區政府公佈的博彩招標文件中，列出了開拓外國客源市場、發展會展產業、發展娛樂業等10個項目，要求投標人在這些項目之下，列出具體方案和年度量化指標，而方案和指標的達成情況則需由需定期接受博監局查核，以確保承批公司所作出的承諾得到履行。第19/2021號行政法規《博彩監察協調局的組織及運作》第2條的規定，監督承批公司在履行法定義務及批給合同義務屬於博監局的職責。因此，在現行規定下，博彩公開競在競投階段所作出的承諾、在承批期間法定和合同義務的履行情況均由博監局進行監管，而承批公司是否能很好地履行承諾和義務是它是否能在下一輪

<sup>5</sup> 李昌道：《評議澳門依法改革博彩業》，《東方法學》2010年第1期，第3-11頁。

拿到批給權的關鍵。

由此，博監局是在博企合同期內，對其承諾的履行情況以及其日常運營情況最為了解的權力主體，掌握了這些關鍵信息的博監局自然是開展公開競投工作的理想主體。此外，過去公開競投的工作由競投委員會負責開展，到了監督的階段則轉由博監局負責，在監督過程中，對於公開競投的批給過程、批給建議的作出、組織內部的討論、博企在競投文件中所作的承諾在承批合同的體現等方面的問題，在競投委員會撤銷後難以找到責任主體予以回答或解釋。

第二是行政資源的有效利用。博彩法規定了可導致博彩批給解除及消滅的幾種情況，在目前的規定下，由於博監局沒有開展公開競投的權力，在原有批給解除的情況下，必須要成立新的競投委員會才能批出新的許可。修訂後的博彩法規定娛樂場幸運博彩的經營批給期間不得多於10年，也就是說，在現行規定下特區政府最少每10年便要舉行一次公開競投，並且每次都要經歷一次設立專門的委員會、委任成員並在工作完成後予以撤銷的程序，消耗大量行政資源。由常設的博彩監督統一機關負責開展公開競投，也有利於相關行政經驗的累積和行政技術的傳承。

基於上述分析，本應設立一個獨立的博彩監察機構，並賦予它開展公開競投、監督博企承諾履行情況及日常運營的權力和責任。

### （三）增加博監局的獨立性和權威性

為了更好地讓博監局開展監督工作，並增強專業性，博彩監察統一機構需要一套更靈活的人事制度，在人員管理和聘用方面需要擁有比一般行政部門更大的自由度和靈活性。按美國現行規定，博彩控制局的成員是專職人員，其首長必須有至少五年完整的行政經驗，其中一位成員必須是合格的會計師，另一位成員必須在調查工作、法律執行或司法方面有豐富經驗的人員來擔任，實務上常常是由律師、退休警官等具有法律和警政實務工作經驗的人士出任。

目前澳門特區博監局作為政府下設的一般部門，其人員聘用和管理需要完全遵循特區政府公務員的規章制度，招聘的方式和為人員提供的薪酬待遇也受制於公務人員的規定。相對地，博彩企業財力雄厚，有能力開出比公職人員優厚得多的條件，其招聘對象也不限於澳門特區內部。實質上，博企開出的優渥待遇使它有能力在全球範圍內網羅各領域人才。

2022年博彩法明確規定娛樂場幸運博彩的經營及操作須在維護國家及澳門特別行政區安全的前提下進行，行政長官在聽取博彩委員會的意見後，可基於危害國家或澳門特別行政區的安全而解除博彩批給，這就對博彩監管人員的獨立性和專業性都提出了更高的要求。為了對博彩經營活動進行實際有效的日常監督，監管部門需要配備法律、金融、會計、偵查等方面的專才。為此，博彩監察機構的人員制度宜從公務員制度中鬆綁，使員工薪酬待遇和招聘程序不再受制於公職法律規定，使特區政府也能具備從海內外招聘具有能力和經驗的專門人才的條件，做好必要的人才配備。而在目前特區政府的行政架構之下，博監局的地位和屬性則難以享有此種權力，需要提高其行政級別和獨立性質。

〔編輯：謝四德〕