

立法會參考資料摘要

香港賽馬會提出有關增加境外賽馬博彩活動的建議

引言

在二零二三年十月二十四日的會議上，行政會議建議，行政長官指令應採納香港賽馬會(下稱“馬會”)的建議—

- (a) 將每年在本地賽馬日同步聯播境外賽事(“同步聯播賽事”)的上限，由十場增加至 25 場(下稱“同步聯播賽事建議”); 以及
- (b) 將每個在非本地賽馬日同步聯播境外賽事(“同步聯播日”)的賽事上限，由九場增加至 12 場(下稱“同步聯播日建議”)。

理據

境外賽事的博彩需求

2. 政府奉行不鼓勵賭博的政策。然而，香港社會無疑對賭博有殷切且持續的需求；如果不予規管，可能導致非法賭博活動，以及隨之而來的社會問題和其他犯罪活動。因此，政府採用三管齊下的方法，即規管獲准進行的賭博活動、針對非法賭博採取執法行動，以及推行旨在遏止賭風和緩減賭癮的措施。

3. 因此，當評估是否需要批准新的賭博活動時，主要的考慮因素是公眾對該種活動是否確有殷切需求。我們亦會考慮有關需求是否一直循非法途徑得以滿足，而所涉問題實際上是否不能單憑執法杜絕。

4. 馬會指出，隨着國際賽馬水平不斷提高，本地馬迷對知名境外賽事的認識和興趣日濃。這些知名境外賽事不少都在本地賽馬日舉行，馬會相信在本地賽馬日投注這些知名賽事的需求甚殷，而這種需求目前是循非法途徑得到滿足，因此提出同步聯播賽事建議，以滿足有關博彩需求。

5. 與此同時，馬會亦指出，不少海外地區賽事的場次數目均超過九場。現時每個同步聯播日的賽事場數限制(即每個同步聯播日不多於九場賽事)，令馬會難以就本地馬迷感興趣的境外賽事日的所有場次，滿足馬迷的博彩需求。為全面應付這些境外賽事日的博彩需求，馬會提出同步聯播日建議。

6. 至於馬會提及對境外賽事的龐大博彩需求，我們注意到過去五年來，馬會同步聯播的境外賽事的本地投注總額不斷增加。值得注意的是，馬會由二零二一年起獲准將每年同步聯播日的數目由 23 個增加至 37 個(增幅為 62%¹)，亦獲准在歇暑期間舉行該等同步聯播日²，而同步聯播賽事的本地投注總額由二零一八/一九賽馬季度的 44.31 億元增加至二零二二/二三賽馬季度的 102.4 億元，相對增幅更大，達到 131%。這符合馬會指境外賽事博彩需求殷切的說法。

7. 要評估建議令非法博彩需求轉投合法投注途徑的成效，可參考上一次增加同步聯播賽事博彩機會的影響。如上文第 6 段所述，馬會於二零二一年獲准將同步聯播日的日數上限由 23 個增至 37 個，並獲准在歇暑期間舉行該等新增的同步聯播日。就此方面，馬會表示，自新增該 14 個同步聯播日後，香港非法賽馬博彩網站在該等日子的流量按年下跌 43% (二零二一年)及

¹ 數字為同步聯播日上限的變化。在提出有關建議時，馬會並無要求增加每年同步聯播賽事的數目(即每年同步聯播十場賽事)。

² 在二零二一年一月二十六日的會議上，行政會議建議，行政長官指令應採納馬會的建議，由二零二一年起，將每年同步聯播日的日數上限增加 14 個(即由 23 個增至 37 個)，並准許新增的同步聯播日在歇暑期間(即七月十七日至八月三十一日)舉行。

37%(二零二二年)³，反映新增獲批准同步聯播賽事的博彩機會能有效避免博彩需求轉投非法途徑。

對社會的影響

8. 對於建議或使青少年參與博彩情況更加嚴重的問題，馬會認為，同步聯播賽事的投注者多數是資深馬迷，並指出下注境外賽事的投注戶口持有人當中，80%為40歲或以上。馬會不預期新增更多同步聯播賽馬博彩機會，將促使業餘的年輕投注者下注。事實上，上次在二零二一年增加同步聯播日後，沒有跡象顯示青少年參與博彩的情況有所惡化。作為參考，在二零二一年前，境外賽事投注者中，年齡介乎18至21歲的投注者所佔的比例約為1%至2%，該比例目前已下跌至約0.5%。基於上述數據，我們同意馬會的評估，建議會對青少年的影響有限。

其他潛在效益

9. 政府的政策並不是藉着提供更多獲批准的博彩機會，來增加收入。政府亦沒有責任促進馬會的業務增長或慈善工作。不過，值得注意的是，建議或會帶來下文所述的潛在效益。

提升馬會舉辦賽馬和匯合彩池的地位

10. 據馬會所述，其部分海外賽馬合作伙伴可在當地同步聯播香港全部88個賽馬日的賽事，而在現行的賽馬博彩監管制度下，馬會只能相應為其合作伙伴作出極其有限的互惠安排。建議將會令馬會更有能力為其海外賽馬及博彩業伙伴，相應作出互惠安排。這有助加強馬會在國際賽馬方面的領導角色，以及提升馬會作為全球匯合彩池樞紐的地位⁴。雖然我們沒有提升馬會在賽馬上的國際聲譽的政策，但是維持馬會在國際賽馬產業的地位可被視為配合政府說好香港故事的目標。

³ 這些數字來自馬會就一個相信是最受香港馬迷歡迎的大型非法賽馬博彩網站進行的追蹤研究。

⁴ 在某場特定的(本地或境外)賽馬賽事，在香港收取的投注可由馬會以獨立彩池形式管理，或與海外營運機構所收取的境外投注合併成為匯合彩池，這稱為“匯合”安排。

博彩稅和慈善捐獻

11. 同步聯播賽事建議及同步聯播日建議均可為政府帶來額外的博彩稅收入。馬會估計建議可每年帶來額外共約 2.79 億元博彩稅。馬會亦承諾按照一貫做法，把建議產生的部分收入用於資助各項慈善計劃。作為參考，馬會在二零二一至二二年度及二零二二至二三年度的全年慈善捐款分別為 66 億元及 73 億元。

博彩及獎券事務委員會的意見

12. 馬會在二零二三年七月七日的博彩及獎券事務委員會(“博獎會”)⁵會議上闡述建議。為協助評估建議，博獎會邀請公眾人士在二零二三年七月二十八日至八月二十八日期間就建議提交意見。在接獲的 183 份意見書中，只有 1.6%反對建議，其餘表示支持(91.3%)或不表反對(7.1%)。其後，博獎會在二零二三年九月十五日的會議上審議建議，仔細考慮在提交意見書期內接獲的全部意見及其他相關因素。

13. 博獎會留意到絕大多數公眾意見均屬支持或中立。博獎會認同市民對投注境外賽事確有需求，而建議對青少年可能造成的不良影響亦應在可應付的範圍內。就同步聯播賽事建議而言，博獎會留意到博彩機會的百分比增幅看來雖然較大，但基於同步聯播賽事的場數上限自一九八九年引入同步聯播賽事起 30 多年來未曾調整，實質增幅並非過高。至於同步聯播日建議，博獎會認同建議有助應付對某些境外賽事的所有場次的博彩需求。經仔細考慮所有相關因素後，博獎會認為該兩項建議應予批准。

14. 博獎會表示支持該兩項建議，並理解非法博彩和賽馬產業的情況或不時轉變。然而，博獎會關注近年賽馬博彩機會頻頻增加(上次增加是在二零二一年)，或會令市民質疑政府是否在放寬其反賭博政策。博獎會因此提議馬會在日後提交建議前，應先審慎檢討是否有需要進一步增加賽馬博彩機會。

⁵ 博獎會根據《博彩稅條例》(第 108 章)設立，就規管賽馬博彩、足球博彩及獎券活動的有關事宜，向民政及青年事務局局長提供意見。

15. 經仔細考慮上文各段所述理據和博獎會的意見後，我們認為馬會的建議應予批准，惟應建議馬會注意上文第 14 段所述博獎會的提議。為審慎起見，雖然得悉建議對社會的影響應屬輕微，但是政府會促請馬會繼續監察賽馬博彩的情況，並在有需要時加強推行提倡有節制博彩的措施，以減輕建議造成的影響。

其他方案

16. 我們曾考慮不支持馬會的建議，但決定不予採納，因為這樣無法滿足本地馬迷對投注境外賽事日益殷切的需求，可能令有關需求轉投非法途徑。我們亦曾考慮只接納部分建議的方案，即批准增加較少數目的每年同步聯播賽事(由十場增至至少於 25 場)。鑑於沒有科學方法能決定最適當的增幅為何，而實質增幅並非過高，相關場數 30 多年來亦未曾增加，我們決定支持建議的全部內容。

建議的影響

17. 就建議對財政的影響，馬會的建議預期會令投注額增加，為政府帶來額外的博彩稅收入。如第 11 段所述，馬會預測建議每年會帶來額外共約 2.79 億元博彩稅收。

18. 建議符合《基本法》，包括當中有關人權的條文。建議對經濟沒有重大影響，而對公務員、生產力、環境和性別議題均沒有影響。由於博彩機會的增幅並非過高，而可進行賽馬博彩的日數沒有增加，因此建議對家庭應無實質影響。可持續發展評估的結果顯示，建議會對政府收入帶來一些正面影響，對精神健康的負面影響應屬輕微。

公眾諮詢

19. 如第 12 段所述，博獎會在公眾參與活動中接獲 183 份意見書，其中 134 份來自團體，49 份來自個人。所接獲的意見書當中，三份(1.6%)反對馬會的建議，167 份(91.3%)支持馬會的建議，其餘 13 份(7.1%)對建議不表反對。

20. 反對者(1.6%)認為，建議會助長賭風，以致出現更多問題賭徒。他們亦認為由於同步聯播賽事會在電視頻道播放，因此不應低估建議對青少年參與博彩的影響。另一方面，支持者(91.3%)着眼於建議可帶來的好處，包括把大部分非法投注者導往受規管投注途徑、帶來額外稅收和慈善捐獻，以及進一步鞏固香港在國際馬壇的領導地位。部分意見認為境外賽事一般吸引成年投注者，建議對青少年參與博彩的影響應屬輕微。不表反對者(7.1%)表示欣賞馬會所作慈善捐獻的社會價值，及／或就馬會在建議獲批准後應採取的措施提出意見。

宣傳安排

21. 我們會安排發言人解答傳媒查詢。

背景

22. 根據《博彩稅條例》第 6GB 條，民政及青年事務局局長可藉向某公司發出牌照，批准該公司進行賽馬博彩。香港馬會賽馬博彩有限公司是本港唯一獲得批准可進行賽馬博彩的持牌營運機構，就獲准本地和境外賽馬賽事的結果或關乎該等賽事而可能發生的事情，舉辦固定賠率投注和彩池投注。根據現行牌照，馬會可每年舉行不多於 88 個本地賽馬日、在本地賽馬日同步聯播十場賽事及舉行 37 個同步聯播日(每日不多於九場境外賽事)，並接受該等賽事的投注；所有本地賽事的博彩活動不得在歇暑期間進行。以上賽馬活動的限額由二零二零/二一賽馬季度開始生效。

查詢

23. 如對本參考資料摘要有查詢，請致電 3509 8120 與民政及青年事務局首席助理秘書長(民政事務)2 林瑋琦女士聯絡。

民政及青年事務局
二零二三年十一月一日