

產業政策對澳門博彩產業生命週期演化的影響

周金泉

(澳門理工學院博彩旅遊教學及研究中心,澳門)

摘要:通過歷史經驗分析澳門博彩產業的發展歷程,以及產業政策對澳門博彩產業在各個階段中產業組織和市場行為及效果。對於產業形成發展的影響結果顯示,產業管制是澳門博彩產業 400 年來輾轉發展的有效根據,影響了該產業的市場結構,同時對於該產業的供給也起到了調節作用。因此,澳門博彩產業的生命週期在產業政策的影響下,形成了自身的發展軌跡。鑒於博彩行業的特殊性,博彩稅收對於澳門博彩產業生命週期的影響是有限的。因此,可以通過相應的產業政策工具對未來澳門博彩產業的發展加以調控。

關鍵詞:產業政策;產業生命週期;博彩產業

中圖分類號:F590

The Impact of Industrial Policy on Macao's Gambling Industry Life Cycle

Zhou Jinquan

(Center for Gaming and Tourism Studies, Macao Polytechnic Institute, Macao)

Abstract: Based on the historical experience, this paper analyzes the development of Macao's gambling industry, and examines the impact on the industrial organization and market behaviour of this industry in different stages played by the industrial policies. The results showed that the industrial regulation has been an effective tool for the development of Macao's gambling industry in the past 400 years, affecting not only its market structure but also restraining its supply. Based upon this, the life cycle of Macao's gambling industry has formed its own development track under the influ-

基金項目:澳門理工學院研究項目(1236/SCTC/2015)。

作者簡介:周金泉,澳門理工學院博彩旅遊教學及研究中心副教授。

ence of the industrial policy. Due to its unique nature, the effect of Macao gaming tax on its industry life cycle has been limited. Following this, the future development of Macao's gambling industry can be regulated by appropriate industrial policy instruments.

Key words: industrial policy; industrial life cycle; gambling industry

引 言

歷史上澳門的發展長期依賴博彩產業。自2002年4月1日起博彩經營權適度開放,其博彩業獲得了迅猛的發展,並於2007年博彩業收入達到104.03億美元,超過拉斯維加斯位居世界第一。截至2013年,澳門博彩收入更是達到了452.02億美元,博彩行業實現3607.5億澳門元的總收入,相較2012年3040億澳門元的總收入增長了18.6%。在澳門博彩業開放後的12年中,複合年增長率CAGR達到了26.16%,成為世界賭城之首。然而自2014年6月開始,由於澳門中介人信用體系被衝擊、國內反腐對澳門地區極高的關注度、世界盃、銀聯卡限制額度等諸多因素影響,澳門博彩業盛極而衰,開始了持續下跌,2014年全年收入首次出現了下滑趨勢,這一下滑持續到2016年7月,到2019年7月已經連續36個月的增長。美國大西洋賭場經營的衰敗,表明博彩產業有著自身獨特的產業發展規律,如果從產業生命週期的角度看,澳門博彩業的這種變化發展,固然受到產業和外部環境的影響。因此,探究澳門博彩產業發展規律,成為澳門博彩產業發展面臨的頭等問題。澳門博彩產業的形成發展有其獨特之處,政府政策在澳門博彩的歷史發展中扮演了重要的角色,因而本文將從產業生命週期的角度檢驗政府的監管與稅收政策對其發

展的影響,以期未來提出相應的策略促使澳門博彩產業的持續與創新發展。

1 產業生命週期與產業政策

產業政策(industrial policy)是政府為了實現一定的經濟和社會目標而對產業的形成和發展進行干預的各種政策的總和,是“政府為取得全球競爭能力,在其國內推行的發展和限制各種產業的行為總稱”(Johnson,1984)。政府通過調節供給與需求這些產業基本條件影響市場結構和市場行為,反過來市場行為也影響市場結構和產業基本條件。克服市場存在的缺陷,通過修正的行為維護市場的公平與效率。因而試圖通過產業政策不斷地進行市場與政府間的選擇,尋求各種資源配置方式不同程度上的安排(楊公朴,夏大慰,2002)。

產業生命週期(industry life cycle)將一個產業劃分為投入、成長、成熟、衰退4個階段,識別產業生命週期所處階段的主要標誌有:市場增長率、需求增長潛力、產品品種多少、競爭者多少、市場佔有率狀況、進入壁壘、技術革新以及用戶購買行為等(Klepper,1997)。產業政策通過調整供給與需求影響產業的市場結構和市場行為,產業政策制定時必須考慮產業的生命週期,產業政策的效果如何,取決於政策的科學性和合理性,應當在不破壞市場機制的前提下,遵循產業生命週期演化規律(Agarwal,1998)。

博彩產業是一個特殊的產業,具有的一個重要特徵就是政府管制 (public regulation), 通過規定或限制博彩產業中的活動, 以期實現最大化的社會福利指標。通常, 博彩產業中, 政府管制往往不是對壟斷的管制, 而是對競爭的管制, 目的在於保護支援壟斷的存在, 以尋求某種特殊的利益。

近代史上, 澳門博彩業仍屬專營性質, 由政府依法開設和管理, 澳門博彩監管主要手段之一是對博彩產業的進入限制, 1961 年以來, 博彩專營權一直歸澳門旅遊娛樂有限公司所有。自 2002 年後, 逐步實行賭牌審批制。澳門特區政府設博彩監察暨協調局, 對博彩業進行專門管理和監察。博彩業嚴格限制在政府批准的範圍內進行, 幸運博彩批給包括專營制度和特別準照制度。博彩專營權的批給須預先公開競投, 專營權的批給最多 3 個, 年限為 20 年, 最多可申請再延長 1 年。其次, 博彩公司採用專門經營方式。目前澳門博彩公司有澳門博彩股份有限公司、銀河娛樂場、永利度假村, 三大博彩專營公司必須按照政府指定的區域和方式經營, 並每年繳納特定的稅費 (王五一, 2008)。博彩公司的管制包括: 一是抽水制度, 即利潤的分成制度。抽水制度根據不同的賭博專案不同劃分不同抽水比例。二是實行賭團方式。賭場視賭團承辦人條件分配一定數量的籌碼, 讓他們自行組織、安排賭客來澳門, 賭場向賭團成員提供一些特殊和優惠服務, 但向賭團承辦人收取一定的酬金。三是疊碼式回佣制度。指疊碼仔用現金換回賭客手上的籌碼並抽取一定的佣金, 然後再按比例向賭場抽取回扣的一種制度。四是規範嚴格的現場控制制度。賭場有荷

官、監場等人員管理服務。五是政府參與保安全管理。因治安難度較大, 政府也參與了賭場的保安工作 (王五一, 2011)。

政府對博彩產業調控的另外一個手段就是稅收, 調控博彩業與政府經濟的關係以及博彩業自身內在的經濟關係, 涉及到三個方面的問題: 一是博彩業與政府的稅收問題, 二是博彩業向政府上交資金比例問題, 三是博彩業系統內部從上到下的經濟關係。博彩稅種主要是博彩經營稅, 是以經營博彩業的商業機構為納稅人, 以博彩經營收入或博彩經營設備財產或博彩經營活動為課徵物件的特殊稅種。目前世界上通行的對博彩企業的徵稅, 基本上可以分為三類: 博彩收入稅、博彩設備稅、執照費。博彩收入稅, 即政府按博彩企業的毛收入即賭場從賭客手裏贏來的錢的數額 (casino win) 進行徵稅。博彩執照費設備稅, 即政府按照不同博彩設備徵收的固定費用。執照費, 即政府對頒發博彩經營許可牌照時收取的固定費用。澳門現行的《娛樂場幸運博彩經營法律制度》規定了澳門博彩稅包括了特別博彩稅、每臺賭機和賭桌的年溢價金、社會性用途稅以及中介人收入稅 (王五一, 2011)。

2 澳門博彩監管變化引發博彩產業生命週期演變

澳門博彩 (即賭博) 是澳門特殊的社會歷史條件和地理環境的產物。自澳門 1535 年開埠以來, 不斷演化, 歷經起伏。作為一個歷史發展階段的產物, 澳門博彩的興起, 與許多特定的歷史事件密切相關, 博彩從初步形成, 得到合法化的認可, 到正式監管, 博彩專營, 博彩開放的發展。2002 年後, 博彩

壟斷經營格局的破冰,以賭權開放為核心內容的澳門博彩體制改革,為澳門博彩業的大發展奠定了制度基礎(王五一,2011),使澳門博彩成為世界的博彩之都(黃啟臣,鄭偉明,1994)。由於博彩產業的發展,受到政府的管制,在全世界博彩產業的形成和發展

中,政府對於博彩產業的繁榮與發展都起到了關鍵的作用,澳門博彩產業的形成與發展同樣與政府的干預分不開(龍思泰,1997)。

澳門博彩產業形成與發展的歷史演化形成了明顯的產業生命週期階段,即引入、形成、發展、快速發展、成熟階段(見圖1)。

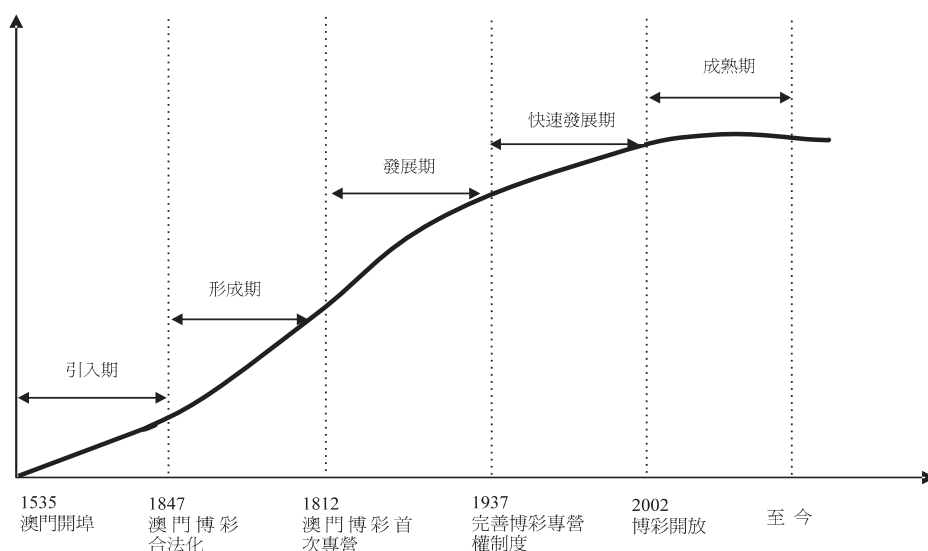


圖1 澳門博彩生命週期階段演化圖

2.1 澳門賭博業的引入時期(1535-1847年)

在這一階段中,澳門博彩市場的供給與需求處於自由競爭的市場格局中,沒有政府的監管,博彩產品數量少,產業影響力小,處於產業引入階段。1535年澳門開埠之前,澳門博彩活動十分昌盛。龍思泰(1997)描述西方傳教士約瑟 1742-1745年在澳門生活了3年,他眼中的澳門是一座充滿縱慾、搶劫、背叛、賭博、酗酒、吵架、欺騙、謀殺及其他罪惡的城市。當時的賭博方式有:番攤、骰寶、鋪票、白鴿票、山票、字花、字膽等,其中以番攤最為風行,有番攤賭館200多家。這個時期中,博彩活動是非法的,但是有許多中國人和一些西方人參與到博彩活動中(Pires,1987)。早期澳門,仍然處於中

國的管控下,由於這些博彩活動被視為中國的傳統文化,葡萄牙當局無法進行干預(Joseph,1973)

2.2 澳門博彩業的形成時期(1847-1912年)

這一時期內,政府徵收博彩稅,並加強監管,開始相應的博彩監管立法,採取博彩專營制度,控制博彩產業的供給,博彩產品數量大幅增加,稅收成為政府收入中的重要部分。1844年後,澳門與印度果亞分開,得到葡萄牙省級的獨立管治,為了保證政府的開支,當時的總督彼亞度便批准跑馬合法化,為賭博在澳門合法化奠定了基礎(Gunn,1996)。1847年,澳葡當局頒佈法令,把賭博當作一種商業活動收稅,將賭餉正式列為當局的財政收入,賭博從非法走向

合法，標誌著澳門賭博業興起。19 世紀 60 年代中期，澳葡政府每年的收入增加到 20 餘萬元，其中 90% 來自博彩業所得（黃啟臣，鄭偉明，1994）。1872 年 1 月 20 日，港英當局在香港宣佈新禁賭令，大批香港賭客湧來澳門參賭，澳門賭場生意更加興隆。1875 年，廣東巡撫張兆棟嚴禁在廣東盛行的圍姓賭博，廣東的賭商將此種賭博方式轉移到澳門。澳葡政府從圍姓賭博中收取的賭餉就高達每年數 10 萬銀元（黃啟臣，鄭偉明，1994）。

1877 年，澳葡政府准許在特定地方開設番攤、骰子及牌九，並對有關場所徵收牌費。1892 年，澳葡當局公開拍賣白鴿票專營權。1896 年，葡萄牙政府宣佈禁賭，其國內及大部分海外殖民地執行了禁賭令，但澳門當局宣佈了事，並未執行該法令。1896 年，澳葡當局採取立法管制，由澳葡當局發出賭牌，由民間競投，出價最高的獲得賭博經營權，香港商人盧九最早獲得這項專營權，並經營白鴿票、攪珠彩票等幾種彩票，賭博形式單一，生意清淡。1911 年兩廣總督張鳴岐禁賭，廣州賭徒再次湧向澳門，澳門賭博業再次興旺（黃啟臣，鄭偉明，1994）。很多外國人和有錢的中國人參與番攤、骰子的博彩活動中，這兩種博彩活動成為這一時期主要流行博彩產品（Gilbert，1927）。

2.3 澳門博彩業的發展時期(1912-1937 年)

進入這一時期後，澳門博彩產業快速發展，政府對博彩產業的管制進一步加強和細

化，專營賭權，嚴格禁止私賭，分類管理各類博彩產品和組織。賽馬、跑狗、百家樂等週邊產品進入澳門。1912 年“啟興公司”（Companhia Chap Seng Cong Si）司事林讓即林禮周，林讓是該時期澳門第一屆番攤承充人，公司名為“啟興番攤公司”，以 5 年為期，自 1912 年 7 月 1 日起至 1917 年 6 月 30 日，澳門第一屆番攤承充期滿（趙利峰，2011），這是澳門歷史上賭權的第一次專營轉變。此後，大興、集益、集福公司在 1917-1931 年期間分別為番攤承充公司（黃啟臣，鄭偉明，1994）。

1924 年起，澳葡政府開始實行彩票專營，但因承批短期專營，中標者專營權換手頻繁。1924 年，澳門萬國賽馬體育會獲得賽馬專營權後，重新在澳門開辦賽馬活動，並在黑沙灣修建賽馬場。1925 年，澳葡政府制訂賭館違犯法律或私設已有專營權之賭館的懲罰辦法（鍾堅，朱敏，2005）。

1930 年，澳葡當局採取公開招標，以暗標競投方式和價高者得原則，批出賭場專營權，以增加政府庫房收入，扭轉賭場雜亂無章和分散經營的局面。範潔朋等人組成豪興公司（源源公司）^①，在廣東鉅賈霍芝庭和香港康年銀行創始人李聲炬的支持下，投得澳門賭牌，共經營三個賭場。豪興公司奪標後馬上進行改革，打進了澳門最豪華的澳門中央酒店。1931 年，澳葡政府發佈訓令，重申所有文、武職員禁止進入賭博場地，但在執行公務時或按照習俗進入時不在此限。源源公司為番攤承充公司，1934 年 9 月，範

^① 這一屆的番攤承充公司，坊間傳說的所謂“豪興公司”，實際上是源源公司設在中央酒店五樓和六樓的一間一等番攤館。

潔朋違反番攤承充合同章程，經澳督批示註銷合同。此後到 1935 年間，居然沒有公司承充番攤，這是澳門博彩史上一個罕見的情形。

1932 年，範潔朋等華人與美國人在澳門成立澳門賽狗會，開創澳門賽狗活動。1933 年，豪興公司購買一艘奧地利驅逐艦，將其改為客輪，不僅把港澳航程由 4 小時縮短為 2 小時 30 分，使來自香港的賭客大增。同年，外籍商人嘉道理接辦澳門賽狗會。1934 年，畢呂儉接辦澳門賽狗會，易名為南華賽狗遊藝有限公司。澳葡政府公開招標競投鋪票、白鴿票、山票。1935 年廣東鉅賈霍芝庭、傅老榕以及陳濟棠二太太莫秀英等先後到深圳開賭，嚴重衝擊澳門賭場生意（鍾堅，朱敏，2005）。

1936 年，澳門賽狗活動停辦。20 世紀 30 年代，澳門的賭場以賭番攤、骰寶、百家樂為主，但都是中式博彩項目，澳門政府只是將賭博當作一種商業活動正式徵稅，並無成文的法律規範博彩業的發展。

2.4 澳門博彩業的快速成長期（1937 – 2002 年）

這一階段，博彩產業的監管制度進一步完善和公開化，政府博彩收入大幅增加，博彩產品快速增長，博彩組織和規模的擴張，使澳門成為國際上的知名賭城。1937 年，澳葡當局進行第二次博彩專營權競投，由高可寧、傅老榕組成的泰興娛樂總公司以 180 萬年餉奪得賭場專營權，取代原來的豪興公司，該公司以位於新馬路的新中央酒店為其賭場大本營。泰興公司重視改善配套設施，完善博彩專營權制度，增加了葡澳當局近 3

倍的庫房收入，同時也增強了澳門娛樂博彩業的吸引力，澳門博彩業專營制度自此進入成熟和全盛時期。1941 年，太平洋戰爭爆發，穗港相繼淪陷，澳門作為中立區進入戰時特別繁榮期，許多人湧入澳門，人口激增到 40 萬 ~ 50 萬人，澳門黃、賭、毒等行業又興旺發展起來（McGivering, 1999; McCartney, 2006）。1942 年，澳門賽狗活動停辦。1955 年，澳葡政府擬訂澳門賽馬專營事業辦法。1956 年，澳葡政府核准汽車比賽委員會發行當年舉辦的第三屆賽車獎券。澳門的賭博業，在泰興總公司的刻意經營下，真正走上名副其實的賭城之路。從此，澳門的賭博業因管理的專營和西方新賭博方式的傳入而極度繁榮，澳門成為名副其實的賭埠。

1961 年 2 月，葡萄牙政府頒佈法令，正式將澳門辟為旅遊博彩區，特許開設賭博娛樂業，之後，博彩一詞取代賭博一詞。7 月，澳葡當局頒佈《承投賭博娛樂章程》及《承投山鋪票條例》等法例，明確賭博是特殊的娛樂，規定經營幸運博彩業的批給需通過專營制度實施，並公開招商承投專營博彩。8 月，印尼華僑鄭君豹與澳葡當局簽訂賽狗專營合約。9 月，澳門跑狗有限公司在香港註冊成立，並得到澳葡當局應允。10 月，以港資為背景的霍英東、何鴻燊、葉漢、葉德利等人合組的澳門旅遊娛樂有限公司擊敗泰興娛樂總公司、以承諾年餉 316.7 萬元及承擔繁榮澳門的條件，投得澳門賭場專營權。稍後，該財團連續投得白鴿票、山票和鋪票專營權，博彩業從此走向公開化和合法化。

1962 年 1 月，澳門賭博監察委員會成立，新投得賭場專營權的財團開設第一間賭

場——新花園賭場,3月,由何鴻燊代表該財團在葡萄牙里斯本與新澳督羅必信正式簽署《承辦澳門賭博娛樂專營合約》,期間曾5次續約及修訂專營合約,最後一次的修約在1997年,合約有效期至2001年12月31日屆滿。其中,1962年5月26日,正式與澳葡政府簽約,正式專營澳門博彩業。澳門的博彩旅遊業得到較全面發展,博彩業及與之相輔相成的旅遊業在澳門經濟發展中的龍頭地位得以確立,博彩業也進入了較全面地受到法律監管的階段。

1960年代中期,澳娛興建的葡京娛樂城成為東南亞規模最大的賭場,經營幸運博彩真種類20種。1971年,澳門回力球企業有限公司註冊成立,1975年,澳門建成回力球場工程並舉行回力球賽,1977年,澳葡政府頒佈《澳門賽馬車會》章程,由葉漢任主席的澳門賽馬車會獲得澳葡政府批給賽馬車專營權,有效期為20年,1980年,位於氹仔的賽馬車場落成,澳門進行首場賽馬車博彩(黃啟臣,鄭偉明,1994)。

1982年5月12日,澳門立法會頒佈法律,將澳門界定為《恒久性博彩區》,並將《賭博娛樂》法定名稱改為《幸運博彩》,重新規範了幸運博彩業的批給制度、批給的公開招標、總督的職權及該法律本身的修改程式等內容,規定幸運博彩19種方式,必須由政府批准。1984年7月,澳門旅遊娛樂股份有限公司成為澳門逸園賽狗公司的大股東,11月,澳葡政府頒佈法令,規定即《發彩票章程》,12月,一種新型彩票——澳門即發彩票正式出售,1985年,鋪票受市場淘汰而終告結束。12月,澳門逸園賽狗公司與澳葡政府簽訂新的賽狗專營合約,有效期為

20年,至2005年12月31日屆滿。

1986年9月,澳門立法會通過新博彩法,有條件地允許幸運博彩專營公司的股票上市,批准專營合約延至2001年,同時增加專營公司對澳門承擔的義務。1987年,由澳門政府、娛樂公司和一家葡資公司合組的澳門彩票有限公司成立,1988年1月,澳門賽馬車會舉行最後一場賽事,隨即停賽,10月,葉漢將“東方公主號”賭船開進公海開賭。1989年1月,臺灣聯偉集團在澳門註冊成立澳門賽馬會有限公司,獲澳葡政府批予的賽馬專營權。9月,澳門賽馬會開幕,停辦了近半個世紀的賽馬活動又重新開賽。1990年8月,澳門回力球場結束營業,場館改建為賭場,澳葡政府頒佈《賽馬暨互相博彩規章》。12月,具有悠久歷史的白鴿票,改用電腦開彩。12月,澳門旅遊娛樂股份有限公司收購澳門賽馬會公司51%股權。

1993年,全國人大八屆一次會議通過《澳門基本法》,該法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政策。1997年6月,澳葡政府批准澳門彩票有限公司專營足球彩票,7月,澳門旅遊娛樂股份有限公司總經理、澳門馬會主席何鴻燊代表娛樂公司和賽馬會與澳葡政府簽署兩項新訂的博彩合約,即幸運博彩專營權和賽馬專營權合約,其中幸運博彩專營權延至2001年12月31日。1998年初,何鴻燊購置集美號和澳瑪號賭船,經營公海賭博。1999年12月,澳葡政府與澳門賽馬有限公司修改專營合約,專營期由1999年9月1日至2005年8月31日。同時,亦與澳門彩票有限公司修改專營合約,即發彩票及體育彩票——足球博彩的專營年期至2004年6

月5日,澳門特區政府成立博彩監察暨協調局,代表特區政府監督管理博彩業。

1999年澳門特別行政區政府成立後,特區政府決定開放博彩業。2000年2月,澳門特區政府提出澳門賭權“一開三”構想,澳門博彩娛樂股份有限公司續辦專營澳門本地(指澳門半島)賭場、氹仔和路環的專營賭場將以特許經營方式開設分店,公開招標競投。4月,澳門彩票有限公司獲准專營籃球博彩,6月,澳門彩票有限公司首創亞洲唯一合法的網上足球博彩。12月,澳門彩票有限公司正式接受網上投注,成為亞洲首間合法經營的博彩公司。2001年1月,澳門特區政府批准澳門賽馬公司試辦賽馬投注經紀業務,為期180日,期限可經由特許實體批准續期。2001年8月底正式通過了《娛樂場幸運博彩經營法律制度》,明確了娛樂場及幸運博彩的意義、批給制度、條件和競標工作等多項決定。2001年10月,成立娛樂場競標委員會,競投標工作由11月2日開始,12月7日結束,有21份來自香港、美國和馬來西亞的標書。2001年12月18日,特批將澳門旅遊娛樂股份有限公司持有的幸運博彩專營權延長至2002年3月31日。12月27日,澳門政府將中式彩票經營之批給合同期限延長一年,直至2002年12月31日止。

2.5 澳門博彩業的成熟期(2002-至今)

這一階段中,澳門博彩產業進入成熟期,各項監管制度完善,正式實施專營與特許經營結合的監管制度,博彩產品多達20多個,與全球接軌,並逐步淘汰了一些傳統的博彩產品。賭場規模持續擴張到38家,

博彩收入成為政府的最大收入。2002年2月8日,正式批准三家公司,即澳門博彩股份有限公司、永利度假村澳門股份有限公司、銀河娛樂場澳門股份有限公司。從4月1日開始,運營期分別為18年、20年、20年。這次賭權開放,其最根本的標誌是專營制度的終結和賭權的適當分割,以打破壟斷,引入外資和競爭機制,充分配置和運用資源,提升和鞏固博彩旅遊業作為澳門經濟龍頭的地位,帶動其他產業,將整體經濟的蛋糕做大,促使澳門向著亞洲區博彩旅遊中心的方向加速邁進。

2003年4月,特區政府核准《足球紙牌博彩法定規章》及《幸運輪法定規章》。8月,澳門特區政府准許澳門賽馬有限公司及澳門逸園賽狗股份有限公司接受互聯網投注,有效期分別至2004年8月31日和2004年12月31日。9月,澳門特區政府核准頒佈《聯獎撲克法定規章》。11月,澳門特區政府頒佈《博彩監察協調局的組織及運作》。2004年3月,澳門特區政府核准頒佈《白鴿票法定規章》。4月,澳門特區政府准許澳門榮興彩票有限公司在中式彩票範疇內經營電話投注及互聯網投注,有效期至2004年12月31日。5月,澳門立法會通過《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》,該法律於2004年7月1日正式生效,允許賭場向賭客貸款,也就是實行了所謂的《拉斯維加斯法則》,標誌著澳門博彩業改革邁出新的第一步。

2013年澳門博彩收入成長達到最高點,2014年內地反腐以及澳門對中國內地消費者銀聯消費的限制等措施,使得澳門博彩的客源受到一定影響,隨著新賭場的不斷

開張,澳門博彩產業正在穩步發展中。

3 稅收變化與博彩產業生命週期的影響

澳門博彩產業生命週期博彩業的稅費。從之前的稅收情況看,澳門博彩自1930年專營化以來,一直對博彩專營公司徵收“年執照費”,直到1983年開始徵收博彩收入稅。自1983年以來,澳門博彩稅稅率經歷了由低到高逐漸提升的過程:1983-1986年,博彩稅的稅率為博彩總收入的25%;1986-1990年,稅率每年增加一個百分點,到1990年稅率為30%;1991-1995年,30%

的稅率維持不變;1996年在簽訂澳門政權交接前的最後一個博彩專營合約時,稅率從30%上調到31.8%,這一稅率一直延續到2001年;2001年8月30日,澳門特區立法會細則性討論並表決通過了《娛樂場幸運博彩經營法律制度》,特別博彩稅稅率被上調至35%。此外,每台賭機1000元,中場賭桌15萬元,貴賓廳賭桌30萬元的年溢價金;1.4%和1.6%的社會性用途稅;1%的中介人收入稅(見表1)。自2002年博彩稅收佔財政收入的51%,到2011年已經超過80%(見表2)。

表1 澳門博彩稅率稅收歷史變化

年份	稅率(%)	稅收(百萬)	年份	稅率(%)	稅收(百萬)	年份	稅率(%)	稅收(百萬)
1962	定額	3.2	1986	25	492	2003	35	10579
1965	定額	5.2	1987	26	688	2004	35	15240
1969	定額	5.2	1988	27	945	2005	35	17319
1970	定額	6.2	1989	28	1432	2005	35	20750
1973	定額	6.7	1990	29	1936	2007	35	31920
1975	定額	6.7	1991	30	2533	2008	35	43208
1976	定額	30	1996	31.8	5081	2009	35	45698
1982	定額	30	2001	31.8	6133	2010	35	68776
1983	定額	357	2002	35	7369	2011	35	99656

資料來源:根據《澳門經濟年鑒》《澳門統計年鑒》《澳門總覽》綜合。

表2 博彩稅率、稅收、稅收佔比歷史變化

年份	2003	2004	2005	2005	2007	2008	2009	2010	2011
稅率(%)	35	35	35	35	35	35	35	35	35
稅收(百萬)	10579	15240	17319	20750	31920	43208	45698	68776	99656
博彩稅收佔政府收入比例(%)	57.6	63.9	61.4	55.8	59.4	69.4	65.4	77.7	81.2

資料來源:根據《澳門經濟年鑒》《澳門統計年鑒》《澳門總覽》綜合。

澳門與世界主要博彩區域的稅率比較來看,澳門稅率 35% 處於最低的美國內華達州的 6.8% 與最高的德國的 92% 之間(見表 3)。澳門賽馬長期以來是固定數額的稅

收,這點有別於最高的香港 19% 和最低的美國 7.1% (見表 4)。但與幸運博彩相比,賽馬稅收比例相對較小,對政府的稅收影響非常小。

表 3 世界主要博彩區域的博彩稅率比較

國家(地區)	美國 內華達州	英國	澳大利亞	馬來西亞	越南	德國	法國	丹麥	葡萄牙	澳門
稅率(%)	6.8	9	35	26	25	92	80	75	50	35

摘自:曾忠祿. 全球賭場掃描:現狀與趨勢. 中國經濟出版社,2010:306-307.

表 4 世界主要賽馬區域賽馬博彩稅比較

國家(地區)	美國	英國	法國	澳大利亞	香港	義大利	日本	韓國	澳門
稅率(%)	7.1	8.75	17.87	8.6	19	8.7	8.5	8.6	定額

摘自:曾忠祿. 全球賭場掃描:現狀與趨勢. 中國經濟出版社,2010:306-307.

綜上所述,澳門博彩稅收對澳門博彩產業的生命週期演化起到了非同的效應。在澳門賭博業的引入時期(1535-1847年),澳門博彩業是基於中國傳統意義的賭博偏好而在澳門開始出現和形成,澳門政府沒有相應的博彩產業管制。在澳門博彩業的形成時期(1847-1912年),澳門政府徵收博彩稅賦,標誌著博彩產業納入了政府的監管體制下,由於博彩稅收佔據高的政府收入比例,在政府的保護下,博彩產業取得快速發展。在澳門博彩業的發展時期(1912-1937年),博彩業的快速發展,除了經營傳統的番攤,還公開招標競投鋪票、白鴿票、山票,舉辦賽馬、賽狗,博彩稅收變化豐富化。澳門博彩業的快速成長期(1937-2002年),澳門博彩業專營制度自此進入成熟和全盛時期,稅收收入數以倍計的增長。澳門博彩業的成熟期(2002-至今),澳門稅收比例和內容不斷調整,但博彩產業仍然保持穩定的發展。

4 問題與討論

4.1 澳門政府對博彩稅收的依賴性

賭博從非法走向合法以來,特別是1847年後,澳門將賭餉正式列為當局的財政收入。1861年後,廣東准開圍姓,之後又陸續准開山票、鋪票、白鴿票等彩票類博彩,這些博彩活動逐步進入澳門,澳葡政府每年的收入增加到20餘萬元,其中大部分來自博彩業。1877年,澳葡政府准許在特定地方開設番攤、骰子及牌九,並對有關場所徵收牌費。1892年,澳葡當局公開拍賣白鴿票專營權。直到1962年開始徵收博彩收入稅,並逐步增加,演變為目前的複合型博彩徵稅型式。特別是2011年以來超過80%的政府收入來自博彩業,由於博彩稅為澳門政府主要收入,因而政府對於博彩產業的發展產生了巨大的依賴性,這種依賴性將長期

存在,並且影響政府的博彩產業政策。前面的資料表明,從澳門博彩產業生命週期來看,稅收比例的調整對於博彩產業的發展影響有限,政府可以採取進一步的稅收政策,但不會影響博彩產業發展的趨勢。

4.2 澳門政府監管與博彩產業發展

從澳門博彩業的發展歷史來看,博彩活動供給的制度參與是澳門政府在反覆權衡利弊後,為了保持社會的控制能力和發展社會公益福利事業的雙重需要,逐步採取了有條件的適度供給,並完善形成了一套特殊的約束機制。隨時間的遷移,社會對博彩業的有條件供給已逐步給予接受或容忍。澳門博彩從非正式到正式的監管,由博彩專營控制,走向市場開放的有條件的監管。上述歷史資料表明,各類法規、管理和監督,在本地也沒有章法可循。博彩監管的制度建設,促使澳門博彩產業生命週期形成、演化和發展,避免博彩產業生命週期的衰退,是澳門特區政府面臨的新一輪考驗和挑戰。

4.3 博彩產業的保護與競爭

在澳門博彩業發展中,澳門政府的政策選擇對於澳門博彩業發展起主導作用。澳門採取專營壟斷,政府的決策從最初的便於管理向科學管理的過程演化,不斷完善法律法規和政府嚴格的監管制度是不可或缺的,也是博彩業得以成長、可持續發展的必要保護條件。上述資料表明,政府採取的博彩專營與博彩開放策略,使澳門博彩更加廣泛地參與到全球競爭中,由此帶來的是博彩業管理理念創新、技術與產品的創新,使得澳門市場更加開放、競爭力更強。正如前文所

述,儘管諸多因素影響博彩產業的發展,然而政府對博彩業供給的調節需要在保護與競爭中尋求一種平衡,避免博彩業的劇烈波動,使博彩產業的生命週期得以延伸。

參 考 文 獻

- [1] 澳門統計暨普查局資料. [2019-12-08]. <http://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx>.
- [2] Johnson C. (1984). The industrial policy debate Re-examined. *California Management Review*, 27(1):71-89.
- [3] 楊公朴, 夏大慰. 產業經濟學教程(修訂版). 上海:上海財經大學出版社, 2002:6-12.
- [4] Klepper S. (1997). Industry life cycle. *Industry and Corporate Change*, 6(1):1-37.
- [5] Agarwal R. (1998). Evolutionary trends of industry variables. *International Journal of Industrial Organization*, 16(4):511-525.
- [6] 澳門博彩監察協調局資料. [2019-12-08]. <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/history/index.html>.
- [7] 王五一. 賭場豪華競賽:產業兩棲性製造的市場失敗. *國際經貿探索*, 2008(7):48-53.
- [8] 王五一. 博彩經濟學. 北京:人民出版社, 2011(2):83-91.
- [9] 澳門博彩條例法律. 第 6/82/M 號幸運博彩法律[EB/OL]. http://bo.io.gov.mo/bo/i/82/22/lei06_cn.asp.
- [10] 王五一.“賭權開放”與澳門博彩業發展. *廣東社會科學*, 2011(2):100-106.
- [11] 黃啟臣, 鄭偉明. 澳門經濟四百年. 澳門:澳門基金會, 1994:240-260.
- [12] 龍思泰(瑞典). 早期澳門史. 北京:東方出版社, 1997:2-4.
- [13] Pires B V. (1987). Origins and early history

- of Macau, in R. D. Cremer, ed. *Macau: City of commerce and culture*. Hong Kong: UEA Press.
- [14] Joseph L. Booming Macao belongs to the Portuguese, but Chinese residents and Peking call the tune. *The New York Times*, 1973. 09. 29.
- [15] Gunn G C. (1996). *Encountering Macau: A portuguese city-state on the periphery of China, 1557-1999*. Boulder: Westview Press.
- [16] Gilbert R. (1927). Lotus life in Macao: Where conscience troubles not and man may rest. *The Living Age*, 15; 21.
- [17] 趙利峰. 民國時期的澳門博彩公司鉤沉. 暨南學報(哲學社會科學版), 2011(3):188-195.
- [18] 鍾 堅, 朱 敏. 澳門博彩業發展的歷史考察與成效分析. *深圳大學學報*, 2005(7):5-11.
- [19] McGivering J. (1999). *Macao remembers*. Hong Kong: Oxford University Press.
- [20] McCartney G. Casino gambling in Macao: Through legalization to liberation, in Hsu, Cathy H C, ed. (2006). *Casino industry in Asia pacific: Development, operating and impact*. New York: The Haworth Hospitality Press.