

# 澳門博彩企業社會責任的法律規範： 範圍、方法與措施

王長斌

(澳門理工大學, 澳門)

**摘要:** 博彩是澳門的支柱產業, 澳門博彩企業履行社會責任, 備受社會期待。在博彩法中規範企業社會責任, 有助於提高澳門博彩企業履行社會責任的水平, 但宜採取不同類型的規範予以處理。對於環保等責任, 可以強制企業履行, 而對於捐贈等社會責任, 則主要應當採取鼓勵性的措施。新博彩法案引入了博彩企業履行社會責任的主要內容, 但缺乏具體措施。澳門政府可以採取多種方式促進博彩企業履行社會責任, 例如把履行社會責任作為批給博彩經營權的優先條件, 或要求博彩企業設定社會責任的目標及內容, 然後由第三方監督履行。

**關鍵詞:** 博彩法; 企業社會責任; 澳門博彩; 博彩規管

**中圖分類號:** F590

## Integrating Corporate Social Responsibility into Macao's Gaming Law and Regulations: Scope, Methods and Measures

Wang Changbin

(Macao Polytechnic University, Macao)

**Abstract:** The gaming companies as Macao's pillar industry are highly expected to fulfill their social responsibility. Despite the improved performance level of corporate social responsibility, the integration of such responsibility into Macao's gaming law may take a variety of forms. While companies can be legally required to fulfil such responsibility as environmental protection, incentives

---

作者簡介: 王長斌, 澳門理工大學博彩旅遊教學及研究中心主任, 教授。

may be used for other responsibility like donation. Although the new Gaming Act introduces the major contents of the social responsibility of gaming companies, it lacks specific measures. The Macao government can take a variety of ways to promote gaming companies to fulfill their social responsibility, such as making the fulfilment of corporate social responsibility a priority condition for granting the gaming concession, or requiring gaming companies to set the goals and contents of their social responsibility to be supervised by a third party for their respective implementation.

**Key words:** gaming law; corporate social responsibility; Macao gaming; gaming regulation

澳門博彩企業的社會責任，一直是澳門社會普遍關注的議題。隨著幸運博彩重新批給日期的日益臨近，澳門社會不少人呼籲把博彩企業的社會責任明確寫入法律或批給合同，作為是否授予幸運博彩經營權的必要條件。澳門政府已在 2022 年 1 月向立法會遞交了《修改第 16/2001 號法律〈娛樂場幸運博彩經營法律制度〉法案》（以下簡稱“新法案”），其中對於博彩企業社會責任作出了規定<sup>①</sup>。但是，新法案並未對如何規範及促進博彩企業履行社會責任作出具體的規定，因此，此議題仍有繼續討論的必要。

## 1 澳門博彩企業社會責任的範圍

### 1.1 企業社會責任的一般理論

企業社會責任的觀念，大概起源於 20 世紀 50 年代（Carroll, 1999）。儘管從那時到現在，人們為企業社會責任下的定義有一些差異（Kerr, et al., 2009），但人們都同意，其基本的含義是指，企業經營不能把營利作為唯一的目標，而同時要把向社會承擔的責任整合或結合（integrate）起來（Kerr, et al.,

2009）。這是因為，企業在運行過程中對社會產生了影響，尤其是產生了一定社會成本，企業因此不能把眼光只盯在營利上，還要向社會負責（Kerr, et al., 2009）。同時，在大多數情況下，企業承擔社會責任，有利於培養良好的社會形象，對於長期營利目標是有利的（Johnson, 1971）。對於澳門的博彩企業而言，因為其經營博彩的權利，並非固有的，而是一種政府批給（concession）的特許權，具有一定的公權力性質，所以更應當承擔社會責任（Kerr, et al., 2009）<sup>②</sup>。

企業社會責任的內容，可以大致分類為經濟的、環境的，以及社會方面的責任（Kerr, et al., 2009）。經濟方面的社會責任，主要不是指企業在財務方面的營利，而是指從社會角度來看，一個企業在經濟方面對社會所作的貢獻（Carroll, 1999; Kerr, et al., 2009）。如果參照全球報告倡議組織（Global Reporting Initiative）的有關文件，企業在經濟方面的社會責任的主要內容，可以包括企業所創造的直接或間接經濟價值、分配給員工的薪水、養老金和其他福利、所創造的

<sup>①</sup> 參見新法案第十六條。

<sup>②</sup> 澳門特別行政區，第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》第七條；澳門中級法院第 958/2020 號案的合議庭裁判。

就業、所使用的本地供應商、在基礎設施方面所作的公共投資、所提供的公共服務等 (GRI, 2021)。環境方面的內容則包括物料的使用與回收、能源的消耗、水的使用和回收、對生物多樣性的影響及保護、污染氣體的排放、污水的排放、廢棄物的影響、產品與服務對環境的影響、交通工具對環境的影響,以及遵守環保法等方面。而社會方面的責任內容包括企業在勞工和工作場所、人權、在社區中的作用(例如對於社區的影響、腐敗、反競爭行為等),以及產品責任等應當向社會承擔的責任(GRI, 2021)。

並非所有企業都承擔相同的社會責任,企業所承擔社會責任的具體內容取決於企業影響力的範圍,以及所處的時空環境。影響力限於本地區的企業,可能只需要向本地區的持份者承擔社會責任,而跨國公司則可能向所處的社區、城市、國家,甚至國際社會承擔社會責任。即使同一間跨國公司,對於受直接影響的地區和受間接影響的地區,也承擔不同的社會責任(Kerr, 2009)。而且,

企業所承擔的社會責任是隨著時間以及社會環境的變化而變化的,人們幾十年前期待企業承擔的社會責任,與現在期待企業所承擔的社會責任的內容與方式顯然有許多不同,因此,有學者強調,企業社會責任是“在給定的時間點”,社會期待企業在經濟、法律、倫理上,以及通過自主決定所應當承擔的責任(Carroll, 1979)。因此,企業社會責任是一個不斷變化的概念。

## 1.2 澳門博彩企業應當承擔的社會責任

既然企業社會責任沒有統一的概念範圍,就澳門博彩企業而言,現階段應當承擔什麼樣的社會責任?

博彩業在澳門社會的地位非常特殊,它是澳門的支柱性產業,對澳門社會起著舉足輕重的作用。首先,博彩業是澳門政府的主要收入來源。來自博彩業的稅收在絕大多數年份佔澳門總財政收入的 50% 以上,有許多年份達到 80% 以上(見圖 1)。其次,博彩業是澳門居民主要的就業所在地。例如,

單位:億澳門元

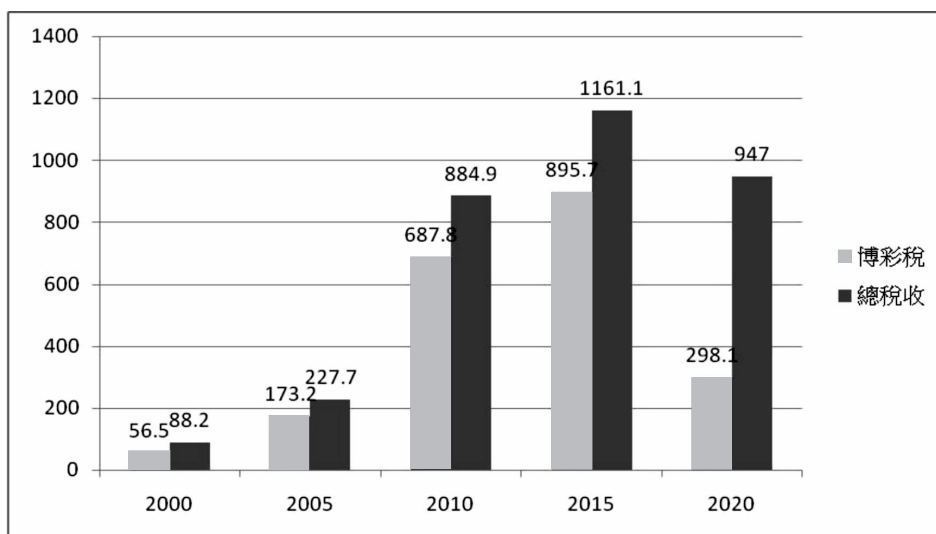


圖 1 澳門博彩稅與總稅收的對比

資料來源:澳門統計暨普查局

2020年,澳門共有68.3萬人,總就業人口為39.5萬,而直接從事博彩及博彩中介行業的就有8.1萬人,佔居民人口的11.9%,佔就業人口的20.5%(澳門統計暨普查局,2020)。換言之,在澳門,每5個就業人口中,就有一人直接從事博彩業工作。再者,博彩業對於澳門社會影響滲透在許多方面。澳門的陸地面積只有32.9平方公里,在這塊狹小的土地上,有40多間賭場酒店,許多澳門居民不參與博彩活動,但他們在賭場酒店吃飯、購物及觀光。澳門的許多基礎設施,例如碼頭、橋樑等,均由博彩公司興建或贊助。澳門居民的日常生活,與博彩業是緊密聯繫在一起的。因此,澳門居民對於澳門博彩業承擔社會責任有很高的期待。

參考上述一般企業社會責任的內容,考慮澳門及澳門博彩企業的具體情況,筆者認為,澳門博彩企業所承擔的社會責任可以分為以下幾類:

#### 1.2.1 經濟方面的社會責任

(1)從本地企業採購,與中小企業建立夥伴關係,幫助本地企業發展。儘管博彩企業的發展能夠為澳門其他企業,尤其是與旅遊相關的企業帶來顧客與收入<sup>③</sup>,但由於博彩企業的發展佔用了許多本地資源,對於本地非博彩企業造成了一定的擠出效應(Sheng & Gu, 2018),所以,博彩企業應當盡可能多地從本地企業採購,並盡可能為中小企業提供較優惠的條件,與中小企業建立合作夥伴關係。幫助本地企業發展,一方面

是對本地企業一定程度的補償,另一方面也能夠對於促進本地就業和人民生活的改善帶來積極影響。

(2)聘用本地員工。促進澳門本地人就業,對於改善本地人的生活,以及保持澳門經濟的繁榮和社會的安定起到直接的作用,因此,博彩企業應盡可能多地聘用本地員工,這是博彩企業履行社會責任的應有之義。

(3)非博彩行業的投資。澳門博彩一業獨大(Sheng & Gu, 2018),當博彩受到較大衝擊的時候,澳門整個經濟體即受到較大衝擊,所以,博彩企業加強對於非博彩元素的投資,既有利於企業吸引顧客從事博彩活動,促進自身利益,又有利於分散澳門整體經濟的風險,因此,是博彩企業履行社會責任的體現之一。

(4)公共設施投資以及公共服務。一般而言,公共設施投資以及公共服務屬於澳門特區政府的職責,但如果在某些情況下由企業履行效率更高,或在有自然災害或公共衛生應急事件的時候,博彩企業也可以進行一定程度的公共設施投資,例如修建及擴建機場或碼頭,修建過街天橋或地下人行通道,或者提供一定的公共服務,例如在颱風天為公眾提供泊車位,為員工提供接送服務,或在公共衛生事件時提供隔離酒店等。其實,公共設施或服務的改善,對於博彩企業本身的發展也是有好處的,很多情況下是

<sup>③</sup> 澳門統計暨普查局.《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》,2017年,第24頁。該報告指出,博彩業無疑是澳門經濟的主導產業,而其他主要非博彩業,例如金融、酒店、建築、批發及零售業、飲食業等,也獲得很大發展。2013-2017年期間,主要非博彩行業的收益由2013年的2,861.6億澳門元,上升至2017年的3,711.8億澳門元,增長29.7%。

利人利己的行為。

### 1.2.2 環境保護方面的社會責任

博彩企業在經營活動中，應當採取措施盡量減少對土地、空氣、水及生態的負面影響，例如在賭場及酒店的建造及運營中，盡量使用節約能源的材料、設施，以及採取有利環保的措施，一方面減少浪費，另一方面保護環境。又如，澳門博彩企業為了吸引顧客，自營從陸路口岸、飛機場及旅遊景點的巴士，俗稱“發財巴”。“發財巴”的過度使用，對於交通、環境等方面存在負面影響。各博彩企業應有一定的協調，從而減少巴士數量，降低空氣污染和交通擁堵。

### 1.2.3 社會生活與發展方面的社會責任

(1) 加強對員工的培訓，幫助本地員工向上流動。加強對員工的培訓，提高員工素質，既有利於改善博彩企業本身的經營，也有利於澳門勞動力整體素質的提高，因此，加強員工培訓，幫助本地員工向上流動，是博彩企業履行社會責任的體現之一。

(2) 採取適當的負責任博彩措施。由於博彩具有顯而易見的負面社會影響，因此，博彩企業應當採取負責任博彩措施降低這些負面影響。

(3) 向當地社區提供一定的捐贈，以發展文化、教育、慈善等事業。企業捐贈推動文化、教育、慈善事業的發展，是典型的企業社會責任的體現。澳門博彩企業過去幾年在這些方面都有不俗的表現。

(4) 組織義工等關愛社區活動。組織關愛社區活動，對於把澳門建設成和諧、友愛的社會，有明顯的積極作用。澳門博彩企業過去幾年組織了多種類型的、豐富多彩的關愛社區活動。

## 2 以不同的法律規範澳門博彩企業社會責任

如前所述，關於企業社會責任，一個被廣泛接受的定義是：“在給定的時間點，社會期待企業在經濟、法律、倫理上，以及通過自主決定所應當承擔的責任（Carroll, 1999; Hing, 2003）。”根據這一定義，企業合法經營，是社會所期待的，因此亦屬於企業履行社會責任的一部分；在法律的規定，以及道德倫理的要求之外，企業還要在自願的基礎上履行進一步的社會責任。再者，儘管某些社會責任，例如向社會捐贈，始終需要企業自願履行，但某些屬於自願履行的社會責任，例如環保，經過一段時間的發展，卻可能成為以法律強制規定的內容。所以，法律規定的社會責任與自願履行的社會責任，是可以根據社會的需要互相轉換的。由於法律具有明確性和強制性的特點，以法律規定企業社會責任，除可以幫助企業清晰履行社會責任的目標外，也可以督促企業更好地履行社會責任（Ward, 2003）。但是，這並不意味著二者可以自由地、無所拘束地相互轉換。絕大多數的法律義務畢竟是強制義務，過多的強制義務增加企業成本，可能損害企業的創造性和競爭力，最終損害企業履行社會責任的能力與效果。因此，立法者需要謹慎鑒別，確定哪些社會責任屬於企業的法律責任，哪些社會責任宜由企業自願履行。另外，也可以考慮在法律中植入一些起到鼓勵、指引、引導作用的法律條文，雖然強制性弱一些，但在一定程度上也可以幫助企業更好地履行社會責任。

因此，對於澳門博彩企業的社會責任方

面,可以區分不同的情況,採用恰當的措施處理。

第一,對於某些企業社會責任,例如對於環保的最低要求,以及顧客利益的保護等,可以強制企業履行。對於這類議題,可以在一般性法律中(例如環保法、消費者權益保護法等)作出要求,如有需要,亦可針對博彩企業作出特殊的規定。例如,《預防及控制吸煙制度》(第 5/2011 號法律)既對在全澳門控制吸煙作了一般性規定,又根據博彩業的特點,對於娛樂場設吸煙室作了特殊規定。博彩法也可以針對某些方面直接作出規定。例如,《規範進入娛樂場和在場內工作及博彩的條件》(第 10/2012 號法律)第二條明確規定禁止 21 歲以下的人進入娛樂場。

第二,由於法律條文並非完全是禁止性規定,有些條文可以是原則性、方向性、鼓勵性的,所以可以考慮以原則性的條款規定某些種類的企業社會責任。以原則性的條文寫入社會責任條款,雖然對博彩企業不具法律意義上的懲罰作用,但仍可起到督促、鼓勵、引導作用。事實上,早在 1961 年,澳門法律就曾使用此類條款,規定了博彩企業的社會責任。1961 年制定的《管制幸運博彩之設立》(第 1496 號立法性法規)第十條之獨一附款規定:“在開展競投之公告內,除第七條訂定之基本條件外,委員會還應列明若干領域,而競投人可在該等領域內,在將訂定之期限及條件下,建議進行工程、改善工程以及投資,在考慮判給時該等建議會構成優先條件或競投人所提供之特別利益。這些因素尤其包括下列各項:旅遊業經常使用地點之都市化及整治之工程;在澳門建立

通訊系統以及設立並經營澳門與香港之間及省內之交通系統;推動本地之工業及商業發展;培訓及教育手工業工人及酒店業人員;任何有利於澳門旅遊業發展或居民之經濟及社會進步之項目,尤其是提高就業率及工資水平。”該法律列明多達 5 項社會責任,作為參加競投的優先條件。這就使得所有有意參與競投的企業不得不認真考慮履行社會責任問題,否則在競投中難以勝出。

第三,由於博彩企業的性質是承批公司,澳門政府的傳統做法,是與承批公司簽訂批給合同,並在批給合同中規定承批公司的社會責任。例如,澳葡政府於 1976 年修訂批給合同時規定:“為繁榮澳門經濟,澳門旅遊娛樂有限公司應履行投資,每年 3,000 萬港元,分別用在:(1)將澳門電力有限公司投資額增至 1 億元,並負擔購置燃油而支付港幣;(2)與政府船塢合作興建一個綜合性船塢;(3)在外港處興建一座海運大廳型碼頭;(4)發展除紡織業外的加工工業;(5)設立公共利益事業;(6)建設澳門各項基本需要:新口岸地區都市化及填海建築等。”對於博彩企業而言,批給合同的效力等同於法律,因此,在批給合同中寫入社會責任條款,與在法律相關條款中寫入,效力基本相同。

第四,對於某些不易通過法律強制規定的企業社會責任,可以採用企業聯合或個別承諾的方式處理。企業承諾本質上是一種自願履行社會責任的方式,但又不是完全的自由放任。企業在作出承諾後,必須接受政府或公眾的監督,如果長期口惠而實不至,就會損害企業聲譽,在澳門博彩企業有批給期限限制的情況下,還會影響續期。因此,

企業承諾也是督促其履行社會責任的有效方式之一。

### 3 批給到期後如何恰當地規範及促進澳門博彩企業履行社會責任

因應本次批給於 2022 年到期，政府將再次修訂博彩法。新法案第十六條規定：“承批公司尤應在以下方面承擔企業的社會責任：(一)支持中小企業發展；(二)支持本地產業多元發展；(三)確保勞工利益，尤其是本地雇員的在職培訓及人員向上流動、保障員工的公積金制度；(四)聘用殘疾或復康人士；(五)支持公益活動；(六)支持各種教育、科研、環保、文化及體育等活動。”

相較於以往的博彩法，法案第一次把有關企業社會責任的內容寫入法律。但是，法案只是明確了博彩企業社會責任的內容，並未制定如何規範及促進博彩企業履行社會責任的具體措施。筆者認為，可採取以下措施規範及促進博彩企業履行社會責任。

第一，把企業社會責任規定為博彩批給的一項優先條件。按照澳門博彩法的規定，澳門博彩業實行批給制度，所有私人公司必須經過澳門政府的批給才能在澳門經營博彩活動。為此，私人公司必須參與競投，向澳門政府提交標書及有關附加文件。《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》(第 26/2001 號行政法規)對所提交標書的內容及附加文件作了規定，該規定實際上已經涉及企業社會責任的內容，例如按第六十一條第(九)項要求，標書須“說明參與競投公司就博彩業就業發展及專業人士的職業培訓方面提出的建

議的重要性”。政府可仿效以往做法，在公開競投時要求博彩企業提供過去數年間履行企業社會責任情況的報告，並在標書中說明獲得批給後如何履行企業社會責任。政府在考慮是否批給時，把履行企業責任的歷史及計劃作為一項優先條件予以考慮。

第二，可考慮在有關公司治理條文中加入企業社會責任的內容。雖然法案已經遞交立法會，但還沒有成為法律，政府仍可考慮在博彩法中加入公司治理的有關內容。例如可以增加一個條款：“公司之行政管理機關成員，應常以公司利益及善良管理人之注意為行為，並應注意履行社會責任”，以達到公司利益與社會利益的平衡，鼓勵公司在治理過程中貫徹社會責任的理念。

第三，政府可以考慮採取敦促博彩企業自我承諾加第三方監督的形式，促進博彩公司更好地履行企業社會責任。例如，可以要求博彩企業自願承諾履行社會責任的內容，每年向政府提交經第三方(例如博彩學術研究機構)核實的報告，並向公眾公開。博彩企業遞交的年度社會責任報告，應當作為到期後是否續約或重新批給的重要依據之一。企業社會責任報告的內容，可以學習“環球報告倡議組織”(The Global Reporting Initiative)的模式，並突出“社區發展”內容，例如就下列事項向政府提交詳細的報告：(1)慈善捐贈活動及數額；(2)捐贈之外的其他慈善活動；(3)向中小企業提供的資助、投資及所建立的夥伴關係；(4)所採取的負責任博彩措施；(5)向低收入人士、長者及傷殘人士提供的幫助；(6)僱用本地雇員並為其提供培訓及向上流動機會情況；(7)博彩企業雇員所開展的義工活動；(8)

非博彩元素的投資,等等。

總起來看,規範及促進博彩企業履行社會責任,應當遵循以下幾項原則。第一,內容的開放性。由於企業社會責任隨時代發展,會有不同的內容及重點,所以不宜把企業社會責任的具體內容固定化,防止企業社會責任脫離社會實際。第二,保持博彩企業營利與履行社會責任的平衡。博彩企業是一個營利的實體,畢竟不是政府或社會工作機構,所以,為保持博彩企業的國際競爭力,不宜為其強加過多的社會責任,而是督促其盡最大能力履行社會責任,以營利與履行社會責任平衡為要。第三,以“軟法”或軟性規制為主。即採用原則性條款鼓勵企業履行法律責任,以公開透明、第三方監督,以及續約優先條件等作為企業履行社會責任的約束,防止企業社會責任流於博彩企業的自我宣傳。

### 參 考 文 獻

- [1] Carroll, A. B. (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate social performance. *The Academy of Management Review*, 4 (4), 497-505.
- [2] Carroll, A. B. (1999). Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct. *Business & Society*, 38(3), 268-295.
- [3] Global Reporting Initiative (GRI). (2021). Sustainability reporting standards. available at: <https://www.globalreporting.org/standards/>.
- [4] Hing, N. (2003). Principles, processes and practices in responsible provision of gambling: A conceptual discussion. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 7(1), 33-47.
- [5] Johnson, H. L. (1971). *Business in contemporary society: Framework and issues*, Belmont, CA: Wadsworth. p. 54.
- [6] Kerr, M., Janda, R., & Pitts, C. (2009). *Corporate social responsibility: A legal analysis*. Toronto: LexisNexis Canada Inc. pp. 1-8.
- [7] Kerr, M., Janda, R., & Pitts, C. (2009). *Corporate social responsibility: A legal analysis*. Toronto: LexisNexis Canada Inc. pp. 6-8.
- [8] Kerr, M., Janda, R., & Pitts, C. (2009). *Corporate social responsibility: A legal analysis*. Toronto: LexisNexis Canada Inc. pp. 9-12.
- [9] Kerr, M., Janda, R., & Pitts, C. (2009). *Corporate social responsibility: A legal analysis*. Toronto: LexisNexis Canada Inc. pp. 11-12.
- [10] Kerr, M., Janda, R., & Pitts, C. (2009). *Corporate social responsibility: A legal analysis*. Toronto: LexisNexis Canada Inc. pp. 64-71.
- [11] Sheng, M., & Gu, C. (2018). Economic growth and development in Macau (1999-2016): The role of the booming gaming industry. *Cities*, 75, 72-80.
- [12] Ward, H. (2013). *Legal issues in corporate citizenship*. International Institute for Environment and Development, London. <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/16000-I-IED.pdf>
- [13] 澳門特別行政區. 第 1496 號立法性法規《管制幸運博彩之設立》. 1961.
- [14] 澳門特別行政區. 第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》第七條. 2001.
- [15] 澳門特別行政區. 第 26/2001 號行政法規《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》. 2001.
- [16] 澳門特別行政區. 修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》. 2022.
- [17] 澳門統計暨普查局. 澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告. 2017:24.
- [18] 澳門統計暨普查局. [2020].《澳門統計年鑒 2020》,2020:48,79.
- [19] 澳門中級法院. [2020]. 第 958/2020 號案的合議庭裁判.