

Philippines and Macao from four perspectives: transportation convenience, visa convenience, number of gambling facilities and gambling income, and tourism. Through a series of research analyses, this paper fills in research gaps on the Philippines's gambling industry while also providing a reference for Macao to better understand its neighbouring competitors.

**Key words:** Philippines; gambling industry; online gambling; comparative analysis

## 引言

菲律賓作為近年來博彩業發展迅速的國家，未來成長空間值得期待。但因其在客源上與澳門有較大程度的重疊，且政策探索上較具超前性和突破性，這將使得區域競爭更加激烈。但是，有關菲律賓博彩業的資料多散見於新聞媒體，缺乏系統性的整理。在行業資料和統計數據方面，PAGCOR 作為博彩業的規管機構，其提供的報告並非十分全面，當中的描述存在不一致，缺少細節和核算方法 (Leonardo, 2021)，使得對有關菲律賓博彩業的研究出現困難。

本文的目的在於通過整理收集當前碎片化的資料，集中對菲律賓博彩業發展脈絡及現狀進行梳理及分析，盡可能形成了解菲律賓博彩業的全面資料，在此基礎上，研究其未來的發展趨勢。最後將其與澳門博彩業進行比較分析，為澳門博彩業發展提供參考。

## 1 菲律賓博彩業的介紹

### 1.1 菲律賓博彩業的歷史

菲律賓博彩歷史最早追溯至 16 世紀，

起初為民間娛樂性活動。後西班牙殖民當局逐漸引入了類似彩票、賽馬等活動，並且還試驗性的成立了小型賭場，使得菲律賓的賭博活動日漸興盛。1930 年在美國殖民當局的推動和監督下，開始將賭博以慈善的目的合法化。不僅增加了政府收入，也解決了當時社會部分就業崗位問題。1946 年菲律賓獨立建國後，新的政府開始負責監督和管理全國的賭博活動。到了 1976 年，為了阻止非法賭場業務在全國各地日益擴散，時任菲律賓總統的費迪南德·馬科斯發佈總統令成立國家管控的菲律賓娛樂和博彩公司 (PAGCOR)，用來規範和管理存在的實體賭場。2003 年，菲律賓 First Cagayan 發放出第一張網絡博彩牌照，標誌著合法網絡博彩的開始<sup>①</sup>。

博彩毛收入是直觀展示博彩業發展的重要數據。通過 PAGCOR 的統計，可以瞭解到菲律賓在新冠疫情爆發前的 2012 - 2019 年間，博彩毛收入額按菲律賓比索分別約為 847 億、953 億、1164 億、1300 億、1581 億、1765 億、2158 億、2564 億。

8 年中，菲律賓每年的博彩總收入均呈持續增長，在 2019 年，菲律賓博彩總收入達到歷史最高峰值，是其 2012 年博彩毛收入

<sup>①</sup> First Cagayan Resort & Leisure Corporation. <http://www.firstcagayan.com>.

的3倍之多。2017年世界三大評級機構之一的惠譽國際發佈《Eye in the Sky Series: Philippines (Gaming Jurisdiction Surveillance Monitor)》報告曾稱，“儘管亞洲地區存在激烈競爭，但菲律賓博彩業仍保持較大優勢，前景看好”。雖然在GGR總額上仍不及澳門，但增長趨勢在同時期周邊地區中仍首屈一指。

## 1.2 博彩業在菲律賓的經濟地位

近年來菲律賓經濟發展總體勢態良好，GDP呈穩步上升趨勢。根據世界銀行及IMF的數據顯示，菲律賓自2015年起GDP位列東盟第四，2019-2020年GDP曾超越新加坡躍升東盟第三。在2022年前三季度GDP增長率為7.7%，暫列東盟第三<sup>②</sup>。

作為新興經濟體，菲律賓第一、二、三產業占GDP比重都相對穩定，變動幅度不大。通過對MacroMicro網站的歷年數據分析，菲律賓第三產業約佔其GDP的60%。作為第三產業範疇下的細分產業，博彩業預估佔到菲律賓GDP總額的7.2%左右，與菲律賓整個第一產業約10%的GDP佔比接近，足見博彩業在菲律賓經濟發展中的重要地位<sup>③</sup>。

博彩業能得到政府一定程度的支持與其能提供可觀的財政收入密切相關。根據菲律賓財政部2020年公開披露的數據，菲律賓財政總收入約2.85萬億比索（包括稅收及非稅收入），其中PAGCOR貢獻稅費及非稅資金約30億比索，就機構而言，僅次於BIR的1.95萬億比索及海關的0.53萬億比

索，位列第三位。菲律賓針對該類賭場持牌人是以其GGR金額為基準征收5%的特許經營稅，並且菲律賓對該類賭場的博彩收入並不征收企業所得稅。但對例如馬尼拉國際娛樂城內的非博彩收入則需征收30%的所得稅。對賭客則共分為三種，一種是針對大眾客人的博彩稅，稅率25%；一種是針對本地貴賓客的博彩稅，稅率為17%；第三種是針對外國貴賓客的博彩稅，稅率為15%（曾忠祿，2022）。另外針對離岸網絡博彩商POGO則亦徵收特許經營稅，早前這一稅率為2%，現在為5%。

作為國有企業的PAGCOR，除博彩監管外自身亦運營賭場，同國家發展有密切關聯，貢獻了可觀的稅費及非稅資金。根據PAGCOR的年度報告，其中：

(1) 收入的5%作為特許經營稅歸BIR所有；

(2) 扣除特許經營稅後淨收入的50%作為國家政府的法定收入份額歸國家財政部所有，而在這50%的政府份額中，會以定額或比例制向菲律賓危險藥物委員會（DDB）、菲律賓體育委員會（PSC）、菲律賓健康保險公司（PhilHealth）、菲律賓司法部索賠委員會等政府下屬機構提供專項資金。除了向各種政府實體強制匯款外，PAGCOR作為國營博彩公司還在其目前的管理和領導下積極實施重大的企業社會責任項目。

## 2 菲律賓博彩業的發展現狀

除去彩票等業務，現代菲律賓博彩業發

② 東盟門戶網站. 東盟統計. <https://www.asean.org>.

③ MacroMicro. 宏觀成績單(2022). <https://sc.macromicro.me/collections/1749/philippines/>.

展與 PAGCOR 密不可分。該機構章程顯示, PAGCOR 被賦予以下三個任務:

(1)在菲律賓監管、運營、授權和許可紙牌遊戲和數字遊戲,以及賭場遊戲;

(2)為菲律賓政府的社會公民和國家發展計劃創造收入;

(3)幫助促進菲律賓旅遊業的發展。

本文所研究的菲律賓博彩業即重點指 PAGCOR 監管下的實體與網絡博彩業務。綜合來看,認為當下菲律賓博彩業可以分成以下三大重要板塊。

## 2.1 PAGCOR 自營的賭場

與澳門由政府監管、企業自營的製度不同, PAGCOR 不僅負責監管,還進行賭場運營。不過也因為 PAGCOR 同時身兼運營者和監管者這看似矛盾的角色,多年來也屢次收到議會議員或財政部門的質詢和進行自營賭場私有化的建議。2016 年 8 月, PAGCOR 就曾在前總統杜特爾特的示意下,首次宣佈有意出售當時旗下的 47 家賭場,目的是為國家預算籌集資金,然而後期計劃又被擱置。在 2022 年 8 月 30 日的菲律賓眾議院聽證會上,新任 PAGCOR 主席兼首席執行官 Alejandro Tengco 表示,將該機構的賭場私有化可能是菲律賓博彩監管機構最合理的發展方向,令其能夠專注於單一任務。這意味著未來自營賭場有可能發生變化,值得持續關注。

當前 PAGCOR 旗下共有 9 間分店賭場及 32 間衛星賭場,均以 Casino Filipino 的品牌名稱進行運營,但多為注重單一博彩功能的中小型賭場,分佈於馬尼拉、呂宋島、棉蘭老島等。在大型許可持牌賭場營業前,自營

賭場貢獻了博彩收入的大部分。

## 2.2 在岸持牌賭場

所謂在岸持牌賭場即 PAGCOR 通過吸引國內外博彩娛樂公司或資本進駐菲律賓並發放許可牌照,進行開發單一或集賭場、度假、購物等為一體的娛樂綜合體項目,在這個方面不難看到澳門的影子。

澳門原本是由澳娛專營,2002 年政府結束專營開放賭牌後,外國大型娛樂集團資本進入,各家博彩公司紛紛興建度假村式賭場,並在氹仔仿照拉斯維加斯建設金光大道,逐漸形成博彩娛樂綜合度假城。另外加上內地自由行政策,澳門一躍成為世界級博彩旅遊城市。

在菲律賓,隨著 2009 年第一間博彩娛樂綜合體項目馬尼拉雲頂世界開業,隨後的十年間來自本地、澳門、日本等地區的資本或博彩娛樂企業陸續進駐,開啟了菲律賓實體賭場的新篇章。最具代表性的即為馬尼拉國際娛樂城(E-city)區域,除了上述的馬尼拉雲頂名勝世界外,還包括當前運營中的麗晨(Solaire)、岡田馬尼拉(Okada Manila)、新濠天地馬尼拉(City of Dreams Manila)這三家大型博彩娛樂綜合體。同時還有分佈於馬尼拉都會區海灣、克拉克自由港區娛樂城等區域的中小型持牌賭場。

疫情前,在岸持牌賭場運營情況總體較好,根據 2016-2019 年數據估算,其 GGR 佔菲律賓博彩總 GGR 比例在 64% ~ 70% 之間。而再具體細分,僅 E-city 產生的 GGR,就佔據在岸持牌賭場總 GGR 中超九成的比重(見圖 1、圖 2)。

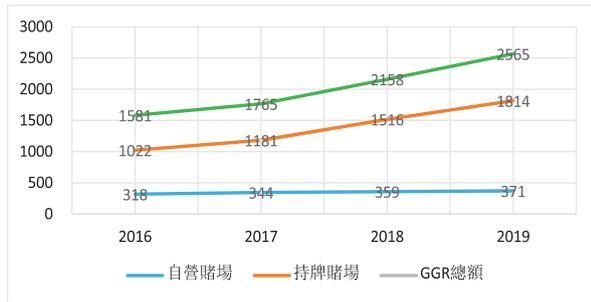


圖 1 2016-2019 年菲律賓持牌及自營賭場 GGR 與總 GGR 對比 (單位:億比索)  
數據來源:PAGCOR 2016-2019 年行業統計

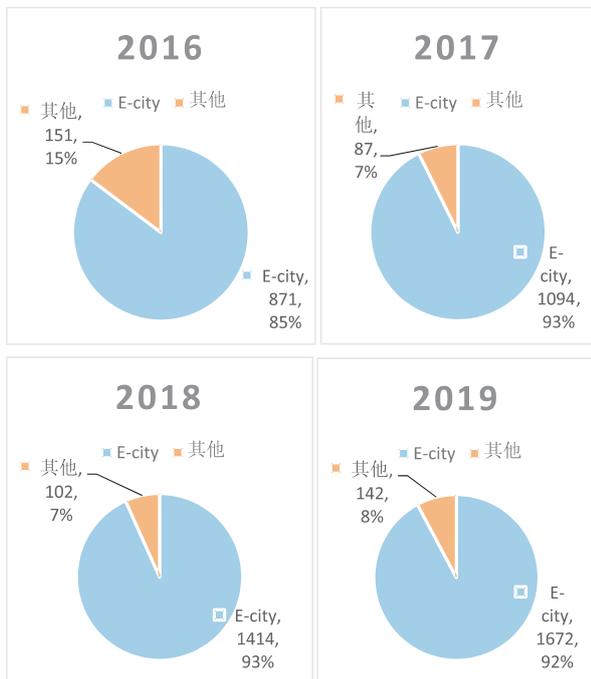


圖 2 2016-2019 年菲律賓持牌賭場 GGR 佔比細分 (單位:億比索)

數據來源:PAGCOR 2016-2019 年行業統計

### 2.3 離岸網絡博彩

互聯網已經擴展到現代生活的幾乎每一個領域, 博彩也不例外 (Lamoste, A. D., & Prasetyawati, Y. R., 2021)。菲律賓在網絡博彩方面較周邊起步較早, 但與在岸實體賭場相比顯得曲折和混亂。

首先不得不提 First Cagayan, 這是一家總部設在菲律賓卡加延省的美國上市企業, 成立於 2003 年, 聲稱是亞洲最早合法網絡

博彩牌照發放機構。實際上該企業只是相當於提供有償服務的中間商。在當時網絡博彩無政府直接監管的背景下, 菲律賓政府曾授予其對網絡博彩公司進行授權(即所謂牌照)、監督的權利, 基本可以視為放任其發展。在此期間各種取得 First Cagayan 牌照的或者乾脆非法的網絡博彩商開始大量出現。隨之而來的毒品、洗錢、黑社會等問題開始伴隨網絡博彩出現並侵害本國及周邊地區。自 2016 年以來, 離岸網路博彩商(POGO)在菲律賓快速發展, 它的運作模式類似業務外包(BPO) (Moran, D.I, 2021)。相關企業利用菲律賓寬鬆的博彩法律, 瞄準中國客戶, 使中國成為受此影響最大的國家。大量中國人赴菲律賓從事非法跨境網絡博彩, 同時大量資金開始流入菲律賓, 中國政府也因此問題多次要求菲律賓取締和打擊非法網絡博彩。

由於非法網絡博彩氾濫的嚴重性, 2016 年 PAGCOR 宣佈該機構負責合法發放網絡博彩牌照, 如未向 PAGCOR 申請牌照, 將被視為非法網絡博彩, 自此 First Cagayan 走向衰敗。然而在 2017 年又爆出政府高官涉及勒索某博彩運營商辦理牌照事件, 引得菲律賓議會及最高法院對 PAGCOR 進行控訴並要求其暫停發放網絡博彩牌照業務。值此混亂之時, 又跳出一家機構發表聲明聲稱自己為菲律賓目前唯一可以合法發放網絡博彩牌照並得到國家最高法院默認的機構, 即 Asian Prestige Entertainment Cooperation (APECO)。然而僅 5 個月後, 政府又宣佈 APECO 僅能管轄特定小區域, 全國合法網絡博彩牌照發放權又重歸 PAGCOR。至此, 菲律賓網絡博彩牌照合法發放及監管才

算塵埃落定。

解決監管權問題後，菲律賓開始解決網絡博彩去非法化及平衡稅收的問題。首先，存在大量非法網絡博彩商就意味著存在大量非法務工人員，隨之而來的還有大量稅收的缺失和社會問題，並多次傳出諸如綁架等惡性事件，致使引發國內不滿的聲音。同時因為非法從事網絡博彩的人員大量來自國外，尤其是中國內地。這也導致國家間的關係容易受到損害。中國政府不止一次表示反對網絡博彩，認為這將損害中國的利益並造成社會問題。在一系列內外因素的壓力下，PAGCOR 及政府相關部門打擊非法 POGO 的力度逐年增大。一方面不斷追查和取締非法 POGO，例如 2022 年 9 月 27 日菲律賓司法部表示將關閉 175 家執照被吊銷但仍繼續非法經營的離岸網路博彩公司，並遣返 4 萬名中國籍員工。另一方面，在 PAGCOR 框架內成立獨立監督團隊 CMED-IG，並制定提高網絡博彩的稅收政策，例如 2021 年 9 月通過 11590 號共和國法案對 POGO 征收其 GGR 的 5% 作為稅金。這些舉動對打擊和監管非法網絡博彩起到了作用，但對於合法持有 POGO 牌照的企業也造成衝擊。PAGCOR 證實在其發放的 60 家合法 POGO 運營商中，只剩下 27 家仍在活躍並經營，部分運營商轉向稅收不高的越南、老撾等地。

實際上無論是前總統杜特爾特還是 PAGCOR，仍有聲音不希望完全搞垮網絡博彩，至少對合法且合規運營的企業應當保持，以獲得持久且適度的稅收來源。

### 3 新冠疫情影響下菲律賓博彩業的走向

由於新冠肺炎疫情的嚴重衝擊，世界經濟格局產生了重大變化並且至今依舊產生持續性影響。菲律賓的博彩業和旅遊業也毫無例外的一度受到重創。在最嚴重的 2020 年，菲律賓總 GGR 驟降到約 988 億比索，倒退回 2014 年之前的水平。這期間博彩行業由於部分賭場關閉、人員容量限制、入境外國遊客大幅下滑等問題損失慘重，同時政府也因疫情帶來的外債增加、防控壓力、失業率上升等問題而受到很大壓力。

在此背景下，菲律賓採取了市場創新及政策調整兩種策略：

一是 PAGCOR 在 2020 年度底推出了擴大網絡博彩類型的菲律賓在岸博彩商牌照計劃 (PIGO)，即開放針對菲律賓國內客人的網絡博彩。PIGO 採取的方式能夠實現收集和制止非法在線博彩，確保運營商利益最大化，也可以最大程度保障客人的資金安全。對於已經存在的在岸持牌賭場來說非常樂見此項計劃，畢竟國內貴賓收入約佔賭場營收的 10% ~ 15% 左右，網絡的方式對疫情下線下營業的不便帶來非常好的替代。很快，DFNN、部分 POGO 運營商以及包括 E-city 中的三家博彩娛樂綜合體巨頭麗晨、岡田馬尼拉、新濠天地馬尼拉都陸續進行申請 PIGO 許可牌照，開始了這方面的佈局。DFNN 率先在 2021 年初以 InPlay.ph 平臺進行運營，根據 DFNN 總裁 Calvin Lim 的說法，因 PIGO 的實施使 DFNN 取得相較 2020 年同期公司業績增長約 104%。岡田馬尼拉也在 2022 年 4 月底全面推動其 PIGO 運

營平臺。

當然,PIGO 也並非毫無缺點。開展 PI-GO 緩慢且艱難,需要完成對網絡博彩系統、授權費、稅收、反洗錢等的模擬測試才能投入運營,這將是一個漫長的過程。同時,只能向運營商已有的註冊會員玩家提供網絡博彩遊戲,並非無差別開放。當然不同的博彩類型產生的情況亦不同。對於娛樂場度假村(Integrated Resort)類型的賭場運營商,此模式相對可行,但並非所有項目都可以馬上採取此種模式。典型的反面案例就是在線鬥雞博彩(E- Sabong)。這個原本經常出現在黑市的菲律賓傳統博彩遊戲,於 2021 年 5 月創新性的納入監管並以 PIGO 模式開放在線平臺後,受到國內鬥雞愛好者的歡迎,初期僅 4 個月 PAGCOR 就收到約 10 億比索的費用,幫助增加政府臨近枯竭的財政收入。但後續因 E- Sabong 產生的綁架甚至販賣兒童以償還賭債的案例導致社會反感,最終於 2022 年 5 月暫停了該業務。不過在疫情背景下,這樣的創新仍帶來較好的預期反應,體現出菲律賓國內市場對 PIGO 的期望之大。

二是政策的調整。2021 年 11 月,菲律賓就計劃對來自綠色名單的國家、地區開放免隔離入境。2022 年 2 月 10 日則正式允許 157 個免簽證國家/地區的旅客免隔離入境,並從當年 4 月 1 日起,取消全國所有入境口岸的入境限制,使得國際旅客前往菲律賓更加順暢。現時,菲律賓對旅遊第一大客源韓國及第三大客源美國也均已採取入境開放政策,這無疑是極大利好菲律賓的博彩業和旅遊業。摩根士丹利在 2022 年 4 月就表示受益於菲律賓開放出入境政策的推動,

預計至 2022 年第四季度,E- city 的度假城收入將達到疫情前水平的 85%。

基於以上兩種策略,菲律賓博彩業自 2021 年三季度開始出現明顯復甦的跡象。2021 年全年錄得菲律賓博彩業總 GGR 約為 1 130 億比索,儘管與 2019 年仍相差甚遠,但同比 2020 年仍增長了約 14% (見圖 3)。

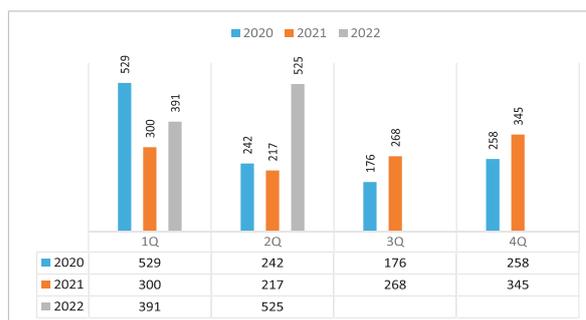


圖 3 2020-2022 年各季度菲律賓博彩總 GGR 變化(單位:億比索)

數據來源:PAGCOR 2020-2022 年行業統計

2022 年伊始,位於 E- city 區域的賭場獲準以 75% 的運力營運,同時隨著確診病例的下降,自同年 3 月 1 日起所有賭場營運力限制都被取消。得益於強勁的復甦勢頭,馬尼拉雲頂名勝世界的 2022 年一季度財務業績顯示,博彩收入按年增長 30%,非博彩收入也按年增長約 46%。

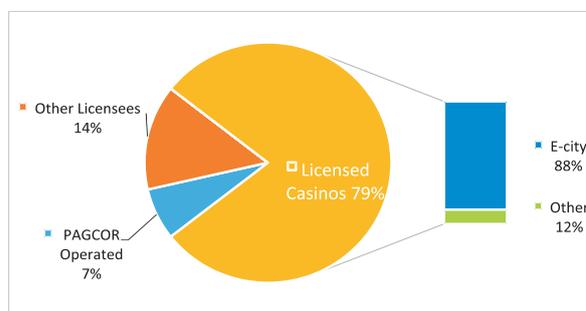


圖 4 2022 年上半年博彩 GGR 構成類型及佔比

數據來源:PAGCOR 2022 年上半年行業統計

至 2022 年第二季度,菲律賓博彩業總 GGR 按年增長 34.3%,其中在岸持牌賭場

的 GGR 按年增長 39.7%，僅 E-city 區域的 GGR 按年增長就 37.6%，貢獻了約 70% 的 GGR（見圖 4）。這些成績已幾乎達到 2020 年疫情初期的水平。這也說明持牌實體賭場仍然是菲律賓博彩業的重要環節，尤其是以 E-city 為代表的博彩娛樂綜合體，是未來該方向的重點。

## 4 菲律賓博彩業未來發展趨勢

### 4.1 短期視角

在短期內，全球疫情變化對菲律賓博彩業的影響仍是決定因素。隨著全球越來越多國家對疫情管控政策的放鬆，菲律賓旅遊業也正逐步復甦，且進展良好。並因國際旅遊業的復甦，根據菲律賓國家旅遊部的統計，截止自 2022 年 2 月 10 日至 7 月 31 日，入境菲律賓遊客數量達到 111 萬人次，已超過 2021 年全年的入境遊客人數，該部還預計年底入境遊客人次將達到 200 萬。其中外國遊客主要來自美國、澳洲及東南亞等。中國內地於 2023 年 1 月 8 日開始陸續放寬出入境政策，但內地旅客恢復至疫情前的出境旅遊狀態尚需時日，預計短期內菲律賓無法從中國內地市場獲得足夠多的客源，基於此，菲律賓作為崛起中的博彩市場，短期內國際遊客將為菲律賓旅遊復蘇做出重要貢獻。

### 4.2 長期視角

第一，持續關注菲律賓同中國的雙邊關係動態。

無論是博彩業還是旅遊業的發展，均無法繞開中國內地這個龐大的客源市場。在

過去的幾年中，中國政府的態度或政策對菲律賓博彩業的發展產生了重要的影響。對於菲律賓來說，長期良好、穩定的菲中關係是其自身發展所必要的。2023 年 1 月 3 日菲律賓新任總統馬科斯攜外交、財政、貿工、觀光、資訊通訊技術等內閣部長及龐大商業代表團展開對中國的國事訪問，充分顯示菲律賓追求菲中長期友好關係的決心，一個好的政治環境將是一個產業發展的基石，需要持續關注菲中雙邊關係的動態。

第二，PIGO 等新模式或有望成為其博彩業的新增長點。

原有 POGO 業務利弊交加，易受社會、環境、政策甚至外交關係的影響而使得波動較大，並受新冠疫情影響，單一傳統線下博彩也顯得缺乏足夠的長期發展能量。而在互聯網浪潮下，線上模式是未來的趨勢，當然對於博彩產業亦是如此，PIGO 便是當下一種順勢而為的嘗試，並且這將不應是探索的終點。當然在推動新模式時必須考慮到合法性及如何保障資金安全，並把重點放在負責任博彩的前提下進行。諸如 E-Sabong 的問題也表明了儘管創新會客觀上生產一定的經濟利益，但帶來的社會問題可能同樣會巨大，所以對於博彩這個敏感行業，監管者要提前平衡好負責任博彩與經濟利益，務實平穩的推動行業創新。如菲律賓能做到這些，再加上 GDP 增速上升、旅遊開放、入境人數回暖，將帶來更多的機遇，PIGO 模式或有望成為其博彩業的新增長點，值得未來持續關注。

## 5 菲律賓博彩業的吸引力分析：與澳門比較

澳門作為亞洲博彩業的標桿，與其進行

比較分析具有重要的意義。同時因地理位置原因,菲律賓與澳門具有客源重疊的競爭關係,通過兩者的比較研究,有利於分析當下菲律賓博彩業發展的態勢。

本研究重點通過交通便利度、簽證便利度、賭場設施及博彩收入、旅遊四個方面來衡量,不考慮疫情的特殊因素。

### 5.1 交通便利性

澳門陸地接壤中國內地,內地遊客可以便利的通過飛機、汽車、鐵路、客船等多種方式前往澳門,其他國家和地區的遊客則是通過航空的方式直達澳門。澳門國際機場航線遍佈兩岸四地、東南亞及東亞其他地區。2019年澳門國際機場旅客量突破960萬人次。

從疫情前國內航班的時長來看,北方地區飛往澳門的普遍時長為3~5小時,南方地區飛往澳門的普遍時長為1~3小時區間。且南方遊客因地理較近亦可視情況選擇乘坐高鐵、班車、客船前往澳門。疫情前的國際航線方面,澳門除了部分日韓航線外,大多數是處於東南亞地區的,而諸如歐美航線並未開通。這就說明澳門的國際航線更加方便東南亞的遊客。

而相比澳門,因菲律賓是島國,沒有陸地邊界,只能採取海運和航空的方式入境,而航空是最重要的人員互通方式。根據2018統計資料顯示,菲律賓主要的航空樞紐馬尼拉尼諾伊·阿基諾國際機場當年國際航班總數為87 629班次,處理旅客量達4 508萬人次。幾乎全球主要的大城市都有航班前往菲律賓。

針對中國內地遊客而言,廣東(含港澳)遊客前往菲律賓的航程大致2.5小時;

福建遊客航程大致3~3.5小時;上海(覆蓋長三角地區)遊客航程大致3.5~4小時;四川/雲南(覆蓋西南地區)遊客航程大致4~4.5小時;北京(覆蓋華北及東北地區)遊客航程大致5小時。這說明中國內地前往菲律賓航班絕大多數設置於南方地區,即菲律賓的主要客源應當是中國南方遊客。

對於東南亞地區,菲律賓的航班則有著先天優勢。因地理位置原因,並且又是東南亞國家聯盟成員國,菲律賓擁有超過澳門前往東南亞大部分國家的密集班次。同時菲律賓擁有前往北美、英國、澳洲、中東、日韓等地航班,國際遊客便利性上是遠高於澳門的。

所以針對中國內地遊客,澳門的交通便利性更好,而對於非中國內地遊客,菲律賓的國際通航航線更多,更為便利。

### 5.2 簽證便利性

作為東亞最具消費力的中國內地遊客,如前往澳門,需要辦理往來港澳通行證及前往澳門的旅遊簽注。在費用方面,往來港澳通行證的辦證費用是人民幣80元,旅遊簽注為15元一次。儘管費用低廉,但每次入境最多只可逗留7日,且有兩個月一次的再次簽注間隔時間限制。而菲律賓沒有此類限制。菲律賓政府對中國內地遊客入境簽證政策有多種方式,其中包括:

(1)免簽方式。向擁有有效美國、澳、日或申根簽證的中國護照持有人開放逗留不超過7天的免簽入境(菲律賓移民局,2014)。

(2)提前簽證方式。以最常見的9(A)旅遊簽證為例,日期包括14天、30天、59

天,簽證費用一般為人民幣 190 元,對經濟能力證明材料要求較低且選擇多樣。簽證正常審理時限為 5 個工作日。如需加急審理,則需另收取加急費人民幣 190 元,並於一個工作日後發放(菲律賓駐中國大使館, 2021)。

菲律賓的上述安排,可以促使中國內地收入中等的居民前往菲律賓旅遊及博彩。這也可能會使距離菲律賓較近的省份中喜歡頻繁賭博但因為澳門簽注時限限制不能長時間前往澳門的內地客人,選擇菲律賓。

東亞地區的日本居民和韓國居民傳統上也比較喜歡博彩(曾忠祿,2020),澳門給予日本及韓國護照持有者 90 天免簽待遇,菲律賓給予日本及韓國護照持有者 30 天免簽待遇,由此對比,針對日韓潛在的長期且喜好頻繁前往的賭客,菲律賓不具簽證優勢。

在東南亞區域,菲律賓則有優勢。菲律賓屬於東南亞國家聯盟(ASEAN)成員國,故給予所有東盟成員國公民 30 天入境免簽待遇。而澳門僅對新加坡、印度尼西亞、泰國、馬來西亞、菲律賓 5 國護照持有者 30 天免簽待遇。故針對東南亞潛在賭客,菲律賓具有較大的簽證便利優勢。

放眼全球領域,澳門在全球對歐盟 27 國及其他大約 52 個國家或地區公民實行最少 14 天最多 90 天的免簽待遇(不含過境)。菲律賓方面給予東盟 9 國、歐盟 27 國以及其他約 122 個國家或地區公民最少 14 天最多 59 天的免簽待遇(不含過境)。

### 5.3 娛樂場設施數量及博彩收入

因澳門擁有較菲律賓更規範完善的監管,故數據比較詳實。在娛樂場設施數量方面,根據澳門博彩監察協調局的公開資料,截止 2022 年第二季度,澳門共有博彩桌 6 006 張,博彩機 12 042 臺。因受澳門新博彩法的影響,澳門對中介人業務持續收緊,進一步限制博彩中介人、第三方貴賓廳的功能。加上疫情的影響,娛樂場數量及博彩桌數量較 2021 年底的數據有所下降。

因為菲律賓的官方監管資料並不全面,即使在網絡及媒體報道上也並不詳細。原本 PAGCOR 的年度行業報告有關於娛樂場數、博彩桌、博彩機等的記錄,但不知何故自 2019 年起已不再披露。僅根據亞博匯(2019)專欄所述 PAGCOR 曾表示截至 2019 年第三季完結時,全國總共有 2 378 張博彩桌以及 21 173 部博彩機。

表 1 2017-2019 年菲律賓及澳門賭枱、博彩機數量對比及增長率統計

年份	賭枱數量		博彩機數量	
	菲律賓	澳門	菲律賓	澳門
2017	1951	6419	19178	15622
2018	2080	6588	19905	16059
同比增長率	▲6.6%	▲2.6%	▲3.8%	▲2.8%
2019	2378	6739	21173	17009
同比增長率	▲14.3%	▲2.3%	▲6.4%	▲5.9%

數據來源:PAGCOR 2017-2019 年行業統計;澳門博彩監察協調局 2017-2019 年統計資料

儘管資料並非完全充分，仍可以對比澳門及菲律賓都有數據來源的 2017-2019 年的博彩桌及博彩機數量。

通過表 1 可以看出在博彩桌數量方面，菲律賓約為澳門的三分之一，不過博彩機的數量方面菲律賓卻超過澳門。

從趨勢來看，兩者無論是博彩桌數量還是博彩機數量，都在此期間呈增長趨勢。儘管看上去兩者增長數量都不算太大，但通過同比增長率可以得出菲律賓無論是博彩桌還是博彩機在增長率上都超過了澳門，這說明如果菲律賓能持續這樣的增長率，縮小與澳門博彩桌數量的差距並保持博彩機數量的優勢，那前景是較為樂觀的。

博彩收入是該國家（地區）博彩業成績的直接體現，通過選取菲律賓及澳門 2013-2022 年（前三季度）的數據進行對比，亦可以直觀的展示兩地博彩發展的體量和趨勢。

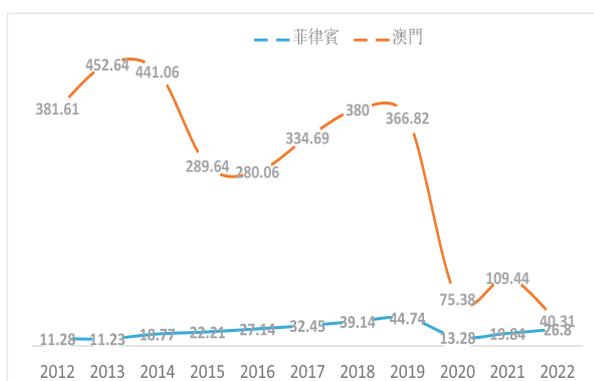


圖 5 2012-2022 年(前三季度)菲律賓及澳門 GGR 對比 (單位:億美元)

數據來源：PAGCOR 2012-2022 年(前三季度)行業統計；澳門博彩監察協調局 2012-2022 年(前三季度)統計資料

圖 5 可以很直觀的展示自 2012 年以來，澳門的 GGR 趨勢呈波動下行狀態，而菲

律賓的 GGR 除 2020 年下降明顯外，幾乎均呈逐漸上行狀態。儘管澳門的趨勢下行，就體量而言，仍高過菲律賓。但兩者間的差距已經在 2022 年的前三個季度達到了歷史最接近的程度。

亞太諮詢公司 GCG Gaming Advisory Services 在其對菲律賓 2022 年第三季度市場報告中預測，菲律賓的 GGR 將恢復至 2019 年即 50 億美元的水平——高於 2022 年的 39~40 億美元。到 2027 年，菲律賓博彩業的博彩總收入將達到 100 億美元，GGR 將在 5 年內翻一番<sup>④</sup>。這表明菲律賓未來有可能繼續維持 GGR 增長且步伐加快。

#### 5.4 旅遊

對於一趟跨國或跨區域的旅途來說，除了忠實的賭客外，相當大的一部分遊客選擇去體驗博彩項目的原因是對賭場的新鮮感與神秘感，同時也會選擇當地其他非博彩元素項目進行遊玩。如果目的地只有單純的博彩資源，那麼這將不會是這種類型遊客的旅遊選擇。所以大多數有博彩產業的地區都在努力打造非博彩項目，吸引更多非“賭徒”的客人，以旅遊推動博彩，以博彩點綴旅遊。菲律賓是群島國家，風光綺麗，湖光山色多姿多彩。又因地處亞熱帶，物產豐富。同時作為一個多民族國家的菲律賓，在具有本地特色的同時，也是東西方文化與風俗習慣的交匯之處，富有異國風情，所以它成為國際上知名的旅遊勝地，吸引了世界各

<sup>④</sup> GCG Gaming Advisory Services. <https://www.gcgamingadvisoryservices.com/philippines-insights>.

地的大批遊客（中國駐菲律賓大使館，2015）。相較於受地理面積限制的澳門，菲律賓有更加豐富的旅遊資源，並且與博彩產業結合將會形成更加多樣的博彩旅遊形式。

入境旅遊人次是直觀反映旅遊吸引因素的數據，根據新冠疫情爆發前 2019 年的旅遊數據，菲律賓當年入境遊客總數共約 826 萬人次<sup>⑤</sup>，澳門當年入境遊客總數共約 3 940 萬人次<sup>⑥</sup>。

從總量上來看澳門相當於菲律賓的 4.7 倍，具有絕對的優勢。但從遊客來源地構成方面，澳門按遊客來源地劃分，中國內地遊客佔約 71%，港臺遊客約佔 21%，而國外遊客佔比僅為 8%（見圖 6）。也就是說，澳門

受內地及港臺的影響巨大。在正常時期，先天的地理及政治優勢為澳門帶來巨大客流，推動其博彩業持續蓬勃發展。但在特殊時期，過高比例的單一依賴，有時會成為一定意義上的劣勢。例如 2022 年新冠疫情期間，粵澳曾一度因疫情關閉或限制口岸通關，澳門博彩業遭遇重創。

而在菲律賓外國遊客來自的國家和地區的排名中，韓國居榜首，達到 198 萬人次，增長 22.5%；中國內地排名第二，達到 174 萬人次，增長近四成；美國第三，達到 106 萬人次<sup>⑦</sup>（見圖 7）。可以看出菲律賓並不絕對依賴單一客源，多樣化的客源會帶來一定的抗風險性。

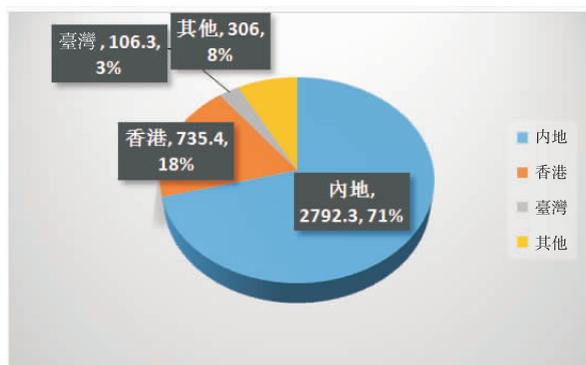


圖 6 2019 年入境澳門旅客來源分佈佔比(單位:萬人次)

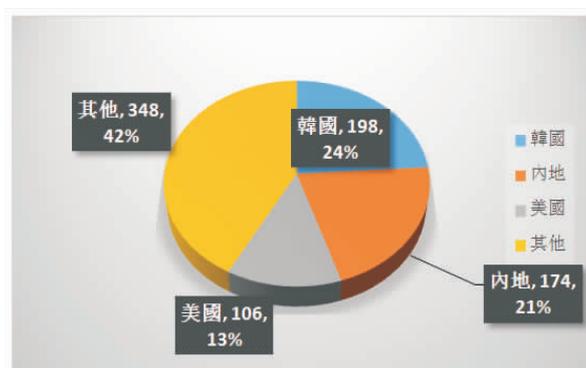


圖 7 2019 年入境菲律賓旅客來源分佈佔比(單位:萬人次)

⑤ 菲律賓國家旅遊部(2021). <http://www.tourism.gov.ph/>.

⑥ 澳門統計暨普查局(2022). 入境旅客統計資料. <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>.

⑦ 菲律賓國家旅遊部.(2020). <http://www.tourism.gov.ph/>.

總的來說澳門佔據正常時期的地緣人口優勢,而菲律賓的旅遊市場多元化增長潛力則非常之大。

## 6 結 語

通過各個因素的對比探究,不難發現澳門與菲律賓在地理距離以及地理半徑客源方面是重疊的。在實際交通便利性上,澳門針對內地客源更具優勢,菲律賓在東南亞及其他外國客源上更具優勢。而在簽證便利性上菲律賓相對更有優勢。娛樂場設施方面儘管澳門目前體量更有優勢,但在未來增長趨勢以及非博彩旅遊資源方面菲律賓更具優勢。對於澳門來說,菲律賓是近年來不可忽視的潛在競爭者,決策者有必要全面掌握其發展動態,在今後政策思路上取其精華,棄其糟粕,為澳門吸引海外遊客、促進澳門博彩業健康發展打下基礎。

## 參 考 文 獻

- [1] Aquino, L. S. (2022). Problem gambling risk factors of E- Sabong players in bataan during the COVID-19 Pandemic.
- [2] Camba, A., Cruz, J., & Magat, J., et al. (2021). Explaining the Belt and Road in the Philippines: Elite consolidation, construction contracts, and online gambling capital. In Research Handbook on the Belt and Road Initiative, 38-150.
- [3] Carragher, N., Long, J., & Radu, I., et al. (2022). Monitoring the impact of the COVID-19 pandemic on problematic gambling and gaming: an international key informant survey. International Gambling Studies, 1-22.
- [4] FlightStats. Historical flight status (2019). <https://www.flightstats.com/v2/historical-flight/>
- [5] Fitch Ratings. Eye in the sky series: Philippines gaming jurisdiction surveillance monitor. [2017-01-27]. [https://www.fitchratings.com/search? filter.region = Asia - Pacific&filter.reportType=Special%20Report](https://www.fitchratings.com/search?filter.region=Asia-Pacific&filter.reportType=Special%20Report).
- [6] Ho, H. W. (2020). Casino development and regulation in Asia: The experience of Macau and Singapore for Japan and other destinations. Asian Education and Development Studies.
- [7] Holm, K. (2022). Seminar-web event: The world in the casino: Contract, model and exhibition in three asian cities.
- [8] Jia, L. (2021). Corporate social responsibility: A case study of philippines gaming industry agency PAGCOR. Issue 4 Int'l J. Mgmt. & Human, 4, 1431.
- [9] Leonardo (Don) A. N. D. (2021). Key Issues and Challenges in the Philippine gaming industry based on content analysis of news media coverage. Global Gaming & Tourism Research, 2 (2), 27-42.
- [10] Lamoste, A. D., & Prasetyawati, Y. R. (2021). The relationship of consumer attitude and government regulations towards online gambling behavior in the philippines. Communi-care: Journal of Communication Studies, 8(2), 146-164.
- [11] Lindsey Kennedy, A. G., & Daan van Uhm, N. S. (2022). Asian Roulette.
- [12] Luo, J. M., Vu, H. Q., & Li, G., et al. (2019). Tourist behavior analysis in gaming destinations based on venue check-in data. Journal of Travel & Tourism Marketing, 36(1), 107-118.
- [13] Moran, D. I. (2021). A Win-Win-Win scenario in the gaming industry amidst the pandemic evidence from the philippines.
- [14] Macasaet, L. M. S., & Superable, A. S. (2013). PAGCOR: Gambling with too much power.
- [15] McCartney, G. (2020). Integrated resort and casino tourism: A global hospitality trend but

- a sure win?.In *The Routledge Companion to International Hospitality Management*, 199-210.
- [16] Ochave, R. M. D. (2022). Philippine tourism industry seen to reach pre-pandemic levels by 2024. *Business World*.
- [17] PAGCOR. Industry Statistics. (2022), <https://www.pagcor.ph/index.php>.
- [18] Palanca, E., & Ong, A. (2019). Philippines-China relations: Interplay between domestic politics and globalization. In *The Sociology of Chinese Capitalism in Southeast Asia*, 93-122.
- [19] Reyes, J., & Chua, V. (2017). Networks of dis (trust) and gaming development in the Philippines.
- [20] PAGCOR and the entertainment city. *Pacific Affairs*, 90(4), 725-742.
- [21] Rabena, A. J. (2021). The COVID-19 Pandemic and Philippines-China Relations.
- [22] Wang, C. (2020). Regulating Macao's casino gaming: Two decades of development and prospects. *Asian Education and Development Studies*.
- [23] Zhang, J. 3 Casinos as special zones. *Development Zones in Asian Borderlands*, 73.
- [24] 本思齊.編者寄語來自菲律賓的沉思.亞博匯. [2022 - 08 - 31]. <https://zh.asgam.com/index.php/2022/08/31/editorial-musings-from-the-philippines-zh/>.
- [25] 菲律賓駐中國大使館.requirements for visa application. [2019 - 11 - 13]. <http://www.beijingpe.dfa.gov.ph/>.
- [26] 鳳凰衛視.菲律賓總統馬科斯成中方今年接待首位外國元首,本次訪華有何看點? <https://mp.weixin.qq.com/s/Kbz0m20gkyKya9grsJ4C7g>.
- [27] 牛翰孺.澳門博彩業面臨的挑戰[J].*新絲路*, 2019(20),64-65.
- [28] 馬燕冰.菲律賓[M].社會科學文獻出版社, 2019.
- [29] 曾忠祿.全球賭場掃描:現狀與趨勢.北京:中國經濟出版社,2010.
- [30] 曾忠祿.日本開賭對澳門博彩業的影響評估. *世界博彩與旅遊研究*,2021,1(1),66-74.
- [31] 曾忠祿.有關完善澳門博彩稅的思考.澳門日報,2022-04-17(B11).
- [32] 周遠征.地下賭王周焯華的隱秘“錢途”.鳳凰新聞.(2021-11-30).[2022].
- [33] 張於節.開放賭場須有完善稅賦配套[J]. 2008.
- [34] 中國駐菲律賓大使館.旅遊城市與風景名勝.(2015-2-25).[2022].<http://ph.china-embassy.org/flbgk/flbly>.
- [35] 亞博匯.菲律賓賭場 2019 年第三季博彩總收入錄得 20.8% 升幅.[2022 - 11 - 2].<https://zh.asgam.com/index.php/2019/11/21/philippines-casinos-reach-record-ggr-in-3q19-on-20-8-uptick-zh/>.
- [36] 姚博聞.菲關閉 175 家離岸博彩公司驅逐四萬中國員工.聯合早報網.[2022 - 09 - 26].<https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20220926-1316928>.<https://ishare.ifeng.com/c/s/v006XQvQJq48Rz1FLWnxSSX9Ia4pibnqC1Gda0ZYcePmKXJTE5rZlUhFayE6ozOt0o1m?spss=np&channelId=>.