緒言 澳門博彩業發展面面觀





前言

2009年12月,澳門慶祝回歸十周年,有兩項大事帶領澳門進入一個新階段,即崔世安在中央總書記胡錦濤跟前宣誓就職,當選代替何厚鏵擔任下一屆的特區行政長官,以及2009年8月5日報載賭王何鴻燊病重的消息,[1] 澳門各界高度關注這消息,坊間在茶餘飯後的閒談中,認為澳門開始進入「後何時期」,「雙何時代」開始告終,[2] 「後何時期」靜靜的揭開序幕。為什麼澳門更換特首,和賭王何鴻燊病重消息有同樣分量?何厚鏵和崔世安的接班是政治性的人事變更,何鴻燊病重事關澳門的經濟支柱——賭博業王國權力的更變,因為賭王名下的資產包括四間上市娛樂公司,不包括私人和澳門旅遊娛樂控股名下的現金、土地和房地產等資產,約值141.4億港元。[3] 可見賭博業在澳門分量之重。

 [「]賭王病情一度惡劣」《明報》。2009年8月5日。A4頁。到截稿日為止(2009年11月5日),賭王病情仍未有好轉的消息。

^{2.} 同註1。

^{3.} 同註1。

中國眼中澳門特區的博彩業

與此同時,北京也在回歸前考慮經濟的需要,終止了澳門賭博業的壟斷並開放賭權,使澳門進入富有競爭性的博彩資本主義(Casino Capitalism)。博彩資本主義在本書的定義是藉設立賭場及賭博事業的蓬勃發展,作為經濟發展和經濟繁榮的主要支柱。澳門的博彩資本主義始於葡萄牙人管治的時代,因為當時的殖民政府沒有長期的經濟政策,所以容許賭博業繁榮昌盛,作為稅收主要的來源,以支持澳葡政府的公共財政開支,甚至在1960及1970年代,澳門的賭博稅還遠至支持葡萄牙的政黨。

澳葡時代政府的管治下,對博彩業的監管粗疏,管理博彩業的政府部門在申請牌照、續牌、和監管賭場時,各層官員的貪污是公開事實。其實澳葡政府容許賭博業的壟斷,是為在澳門任職的葡萄牙人,以及遠至葡萄牙政黨着想,這是公開的秘密。所以賭博業大亨(例如何鴻桑和葉漢)和澳葡的統治階層關係密切,同氣連枝。在澳葡管治末期,當壟斷的博彩資本主義發展迅速,而招惹香港有組織的犯罪集團垂涎,並大舉向濠江擴展,在控制新開賭場貴賓室的問題上,與澳門有組織的犯罪集團因利益衝突而火拼,出現械鬥、縱火、燒車等有損澳門治安及對外形象的血腥場面;這形勢間接說明,澳門在澳葡劣質管治下,危害了博彩資本主義,使政府對賭博業的管治陷入危機,更影響它的認受性。治安不靖和經濟下滑是澳門過渡時期面臨的兩個重大問題。北京決定終止澳門博彩業的壟斷情況,引進外資。使澳門的博彩業國際化,是中央政府加快澳門的經濟發展、實現長期穩定的手法之一。政治局常委和人大常委委員長吳邦國在澳門回歸十年後,也重申中央這政策的正確性。[4]

澳門的博彩資本主義基本上是由澳葡政府支持下的私營經濟, 這個公私合作模式的博彩資本主義在回歸後起了變化,澳葡政府和特 區政府在賭博業的管治上有所不同,最主要的分別是博彩業在回歸後 變得國際化,國外資本尤其是美國和澳洲賭博業大亨進軍澳門。

^{4. 「}肯定澳正確處理中央與特區關係」《市民日報》。2009年12月5日。第1頁。

意識型態的考慮

其實,北京在考慮開放澳門賭權時,亦考慮意識型態的問題。 傳統上,賭博業不容於社會主義的國度,所以澳門在一國兩制的保 護傘下,有北京預留給它特別的角色。幾年前,香港在董建華執政 時,曾一度考慮開設賭場,作為振興經濟的途徑,但為中央政府所 拒絕。

北京亦非常注意外資進入澳門博彩業後,對博彩資本主義所衍 生的各種問題。在2007至2008年間,澳門的精英及一些人士牽起輿 論,認為外資在澳門的博彩娛樂場帶走太多利潤離開澳門,而這些 利潤應留在澳門與本地人分享。對這種說法反應最強烈的是澳門本 地的博彩業資本家,他們對於外資來澳與他們爭奪利益,當然心有 不甘,這番針對外資把「利潤他移」的話,多少源於他們嫉妒的心 熊。 [5] 澳門親中的政治評論家以民族感情和愛國主義的角度,附和 這種「利潤他移」不妥的説法, 6 這是基於嫉妒心理和民族感情而 生的,代表了澳門對外資滲入當地賭博業的看法,北京不會不知這 種輿論。在這形勢下,本來是北京政府有權決定在賭場牌照定期續 牌的時候,美國和澳洲投資博彩業的財團可否在澳繼續經營,但北 京和澳門的愛國份子面對一個不解的矛盾——他們需要外資博彩業 財團入澳,以刺激本地博彩業向國際學習,改善博彩業的管理及經 營手法,提高競爭力,作為持續博彩資本主義的一種手法;但另一 方面,懼外情緒油然而生。這個諷刺的現象可説明,不單澳門社會 的一部份人對外資入澳的「矛盾」心態,也反映北京領導人對外資 參與澳門博彩業現代化的「矛盾」態度。

其實當時由賭王何鴻燊壟斷的賭博業,屬於社會主義或共產 主義的壟斷模式或中央計劃模式。在沒有競爭對手的情況下,壟斷 的賭博業操作不太理想,所以在1998至1999年間,賭場會直接或間

^{5.} 見本書第六章,譚志強:「博彩旅遊業與大眾媒體的互動——以《市民日報》的『再現』為例」。

^{6.} 曾坤:「澳門博彩業危機真的來了嗎」《紫荊雜誌》。2008年12月。58-59頁。

接牽涉到法律和黑社會搗亂的問題。^[7] 在這個法律和社會秩序受威脅的形勢下,誘使北京結束賭博業的壟斷,容許外國資本進入澳門的博彩業。北京整治黑社會及犯罪集團的方法從博彩業着眼外,還運用統戰手法把黑社會人物融入民間社團中,例如體育會等,與他們表現友好。與此同時北京亦巧妙而婉轉地告訴他們,如果他們像1997至1999年一樣出現黑吃黑事件,搗亂社會秩序,他們將沒有好日子過。

2005年,澳門政府自回歸後連續六個財政年度錄得財政盈餘,主要受到博彩税收入持續增長所致。從博彩毛利收入所徵得的直接税款,高達澳門幣173億,相當於政府年度總税收的76.1%。2007年,受惠於多個大型度假村酒店及會議展覽場館相繼落成,以及訪澳旅客持續上升,博彩税收入激增至319億澳門幣,佔年度政府63.9%的總税收。[8] 這説明以賭王為首的博彩業對澳門的經濟是何等重要。

澳門博彩業邁向國際之路

澳門賭博業由來已久,第二次世界大戰之前,諸如番攤、白鴿票等在中國大陸流行的賭博遊戲已在澳門流行,澳門的賭博業亦開始在省港澳三地馳名,但未到國際知名的程度。到了50年代才由何鴻燊以新建的葡京酒店及娛樂場開始,將澳門的賭博業逐漸擴展到國際化的層面,而且繼續由何鴻燊主辦的澳門博彩及娛樂公司(澳博)壟斷全澳的賭博業。直到2002年賭權開放後,有以美資為主的金沙娛樂場、永利娛樂場、威尼斯人娛樂場和港資的星際和英皇娛樂場加入,有澳博與美資合作的美高梅金殿出現,又有澳博旗下的新濠天地和海立方出現。

澳門的大小賭場共有33個之多,令澳門的賭博業再上一層樓, 百花齊放,甚至可以媲美美國賭城拉斯維加斯。回歸十年來,澳門

^{7. 「}開放賭權合時機實踐出問題」《市民日報》。2008年12月14日。第1頁。

^{8.} 資料來源:澳門財政局、澳門統計暨普查局:《澳門統計年鑒》。



日本人鏡頭下的番攤賭博(攝於1927年,藏於澳門歷史檔案館)

政府和人民共同努力,希望將這個古老小城藉賭博業的現代化,^[9] 塑造成為東方拉斯維加斯,並以此向全球宣示澳門的世界性定位。

國際博彩集團游説北京

其實太平洋彼岸早於1990年代中葉,在拉斯維加斯經營「威尼斯人」娛樂旅遊業的猶太裔老闆看到中國龐大的市場有待開發,早已有長遠的計劃,將美國的經濟王國轉移到亞洲,並部署將拉斯維加斯的生意遷到澳門、台灣、新加坡。他們首先在北京先作溝通;雖然他們從中南海諸公所作的游説,沒有文字可作稽考,但在外交界亦廣為流傳。[10] 所以在回歸前後,將賭博業由何氏集團(澳博)的壟斷而到開放賭權這政策,首先有北京的肯首才有中澳的共識。

^{9.} 學術界及新聞界有很多討論,例如T. J. Cheng, "Modernization of Macao's Gaming Industry," paper presented *in the Conference on Public Governance—Theories and Practices*, 25-26 October, 2007. Macao. Glenn McCartney, "Casino Impacts," *Macau Business*, June, 2004, p. 17.

^{10.} 這是由訪問澳門立法會民選議員吳國昌所得之資料。訪問於2009年10月10日進行。

换句話說——這是北京有了策略,有了開放賭權的對象,才授意澳門執行。

「威尼斯人」的老闆花了幾年工夫,已成功在北京做好游説工作,即在中央和地方各級官員中已做好思想工作,[11] 所以當時中央的各級官員在訪問澳門或在外地接觸澳門官員時,他們主動提出有關「威尼斯人」和「賭權開放」的話題;他們亦向澳門的精英和領導層「吹風」和「打探」,想知道若來澳旅遊的大陸人增多,澳門社會有沒有能力承受,對澳門的管治會不會出問題,澳門有沒有能力吸納大量的遊客。這些問題反映北京有計劃將澳門的賭博業開放,以內地遊客或賭客訪澳來保證澳門的經濟發展,結束回歸前的經濟萎縮。[12] 所以「賭權開放」一事,雖然澳門的輿論在澳博的影響下,一度作出消極的反應,但是當澳門高層知道是北京的決定,並關係澳門前途上中澳雙方的共識,全澳馬上鴉雀無聲,反對的噪音全滅。

當時威尼斯人集團的經濟王國有計劃覆蓋全亞洲,包括台灣、 澳門和新加坡,並非囿於澳門彈丸之地。而威尼斯人集團旗下的金 沙娛樂場在2002年開業,只是該集團的先頭部隊,在澳門賭博業中 小試牛刀,結果是兩年內金沙娛樂場的全部投資立即取得回報,成 績斐然,引起不少外資對澳門的賭博業(美其名為博彩娛樂事業) 垂涎。

在賭權開放的過程中,澳門政府原本計劃發三個賭牌,由競 投方法獲得,結果由何氏的澳博、港商呂志和為首的銀河集團、以 及美資永利集團投得這三個賭牌,那麼過去花心思部署的「威尼斯 人」集團,因為投不到賭牌,似乎在第一回合失利。威尼斯人集團 不能將賭牌拿到手,最主要原因是它與台灣國民黨大管家劉泰英合 作投資,希望打通台方關係,以利日後「威尼斯人」在台灣大展拳 腳,當時是民進黨在台灣執政,北京不願意台資來澳,故連累其合 伙人「威尼斯人」在競投賭牌時鎩羽濠江。

^{11.} http://s.maxthon.com/?q=Adelson.

^{12.} 這是由訪問澳門立法會民選議員吳國昌所得之資料。

足夠的游說工作與北京的良好關係使「威尼斯人」反敗為勝, 因為有人授意給「威尼斯人」,勸它與劉泰英拆夥,而與銀河集團 合夥競投得第四個賭牌,美其名為「銀河」的副牌。「副牌」的先 例在「銀河」一開,其他賭博業爭相效尤,於是「澳博」旗下分拆 出的副牌,成為與美高梅合作經營的美高梅金殿,賭王何鴻樂又買 了由「永利」分拆出來的副牌以經營新濠博亞,這是用「副牌」的 名義將三個賭牌增加到六個賭牌的過程,而始作俑者都是源於政治 考慮。

2004年起澳門產生「金沙效應」後,大小博彩娛樂場如雨後春 筍,令澳門經濟快速起飛,全城充塞了從外來的賭客,大中小型共 33家賭場充斥全城。2006年是澳門經濟創造奇跡的一年,使它在該 年的人均收入(Per Capita Income)有28,430美元之巨,首次超過香 港,它的博彩收益為558億美元,亦首次超逾美國賭城拉斯維加斯 而成全球第一。[13] 但這兩項輝煌成就沒有令澳門人彈冠相慶,反而 從2007年開始,每年的五一勞動節,數千勞動階層遊行抗議輸入外 勞、貧富懸殊、物價飛漲、樓價飆升等經濟及社會問題,這顯示民 眾在不斷享受藉博彩業而改善生活的當兒,在其他方面卻付出了不 少代價,例如人際關係疏離和貧富差距擴大,社會秩序和人身安全 的下滑,傳統社會風氣和道德的淪喪,環保和交通問題的惡化等, 是人們非常關心而澳門極需解決的問題。2002年,澳門政府委託了 香港中文大學亞太研究所及香港大學亞洲研究中心,為澳門社會 作一綜合研究,其研究報告「澳門社會實錄:從指標研究看生活素 質」卻沒有將澳門博彩業作為研究專題。

本書內容大綱——澳門特區博彩業與社會發展

本書在社會科學的學術領域內,針對澳門因博彩業的興起, 和在博彩業的快速發展及變化下,對澳門選舉政治、公共行政、社

^{13.} 宋偉雄:「澳門成功背後:超級賭城 vs 社會發展」《信報財經新聞》2009年9月11日。第34頁。

會、經濟、犯罪、勞工、青年、教育、道德、城市規劃、國際關係 各領域內所引發的問題,作詳盡的探討。

關鋒教授在他的「澳門經濟發展中的博彩業」中,以豐富的歷史資料勾劃出澳門博彩業發展的歷史,然後用可靠的數據,從經濟學的角度分析博彩業在澳門經濟發展中的角色與地位。文章先簡述博彩業在澳門的各個發展階段的情況,然後剖析現階段博彩業作為龍頭產業在產出結構、就業結構、公共財政、以及它的連鎖效應上,對澳門發展的經濟意義。由於博彩業對澳門經濟各方面發展的重要性與日俱增,故其急速發展以致它的可持續發展受到廣泛關注,關教授從「博彩產品」和「博彩客源」兩個因素,討論澳門博彩業的長期發展問題,以及提出博彩業的多元化發展的方向和定位上的建議。

政治方面,作為澳門「龍頭產業」的博彩業,對經濟繁榮及 社會穩定和諧有着舉足輕重的影響,澳門政府的公共行政人員和公 共政策如何應付這些跨國賭場大亨呢?鄧安琪的「政府在規範澳門 博彩業發展的行政角色」以公共行政的角度去討論政府對博彩業執 照的分拆、轉讓和增長等問題,從而顯示出政府在賭博業上的官商 互動關係。由三個政府發出的賭博牌照,發展到今天的三個主牌、 三個副牌——其中包括33間娛樂場的現象,政府對博彩業的監管不 力,反映出澳門公共行政的近况,作者並針對監管博彩業,提出有 關公共行政上的建議。

屬錦鈞博士的「博彩業與澳門政治的關係——泛博彩對聯盟的整合和挑戰」提到,對於國際賭博業集團為了它們在澳門的發展與中央政府有利益交換的關係,以及本地賭博業集團在立法會選舉中參與,使博彩業營運者在立法議會代表的增加,令博彩業營運者的利益能夠得到更大保障,所以澳門華資的賭博業集團營運者形成泛博彩聯盟,在競選中利用賭場員工及博彩業的資源,以利選舉。

盧兆興教授的「發展型政體——博彩業資本主義與澳門的犯罪問題」討論澳門的發展型政體(Developmental State)、賭博業資本主義(Casino Capitalism)和賭場犯罪三者之間存在着複雜的相互關係。為了控制有組織犯罪渗透到博彩業的問題,澳門政府在2002年開放博彩經營權,引進外國資金,但至今澳門賭博內外的各

種犯罪仍舊猖獗。賭博業資本主義為政府帶來龐大稅收、創造職位、刺激經濟增長的同時,亦帶來各種犯罪,製造病態賭博,給予內地居民及官員更多豪賭的機會,以及讓澳門更依賴博彩業的發展,從而損害了政府的合法性。為此,中央政府和澳門政府聯手應對賭博業資本主義帶來的負面和意料不到的後遺症。中央在2008年收緊了內地居民赴澳旅遊政策,但不久就因為憂慮賭收減少,影響澳門繁榮而再度放寬了。另一方面,澳門政府也採取了措施紓緩貧富差距,又企圖實施產業多元化政策,以減少對賭博業資本主義的依賴。總而言之,澳門政府利用賭博業資本主義加速地區生產力的發展,但賭博業資本主義的負面影響,迫使政府強化規範以及採取更具于預性的社會措施,以維持自己的合法性。

程惕潔教授的「賭權開放對澳門社會的衝擊」是從中國及澳門的角度,討論澳門博彩業引入美國資本對社會產生的正負面影響。 作者將賭權開放後產生的社會問題提綱挈領地一一臚列出來,準備讀者進一步的在以後的章節中,從不同的學術領域去詳細討論這些問題。本書的文章中多從澳門的角度去討論賭博問題,程教授是唯一提出中國對澳門賭權開放,美資滲入特區賭業的觀點並加以討論,這位引進北京方面考慮的學者,從這個嶄新的角度去討論澳門特區的賭博,內容和觀點彌足珍貴。

市民高度認同開放博彩市場,能為澳門帶來不少利好因素,但同時亦了解競爭的加劇,必然帶來相關的罪案和影響本地青少年的成長,在強勢的博彩業發展下,青少年價值觀受到嚴峻的挑戰。馬佩雲以多年從事青年工作的經驗撰寫「博彩業發展與青少年成長」一章,將青少年參與博彩活動的因素、青少年參與賭博情況、博彩業對青少年的影響、青少年賭博防治工作的挑戰等,從不同的角度和運用最新的數據,以言之成理持之有故的平實態度,描繪一幅博彩業發展對青少年成長所生負面影響的圖畫。

從宗教倫理的角度去看博彩,可想而知這行為充斥着負面價值,因為賭博行為源於基督宗教教義內的七罪宗之一的「貪婪」。 梁潔芬修女教授的「博彩業發展與宗教團體的關係」,指出澳門的 宗教團體面對賭博問題時,處於進退兩難的矛盾地步,文中從政教 關係的角度解釋澳門基督宗教團體面對作為經濟支柱的賭博業時, 在教義與現實生活之間所產生的矛盾,好使讀者明瞭為何一方面澳 門的宗教領袖沒有跟歐美教會和港台教會領袖一樣,從宗教倫理的 角度公開指責賭博之不是,卻在教會轄下的褔利機構伸出援手,調 配大量人力和財力資源,協助大量湧現的問題賭徒,及輔導其家人 解決燃眉之急,更有提供預防青少年沉迷賭博的長短期活動。

因為有人指責娛樂場的興建,涉及土地資源不公的分配,以及政府的監管不力,有破壞澳門世界遺產文物景觀的危險。城市規劃司梁鳳屏在「城市規劃與澳門娛樂場所之興建」一章中,圖文並茂地討論澳門政府在批出娛樂場用地時,如何涉及土地資源分配的公平問題,以及披露民間團體如何四處奔走,阻止有價值的歷史文物險被興建中高聳入雲的私人樓宇破壞景觀等事故。

梁潔芬和楊秀玲教授的「博彩業發展與澳門教育事業」一文勾 劃出澳門政府近年發展教育政策,與賭博業所產生的「互相依存」 的關係,也直接顯示博彩業發展對澳門教育事業所產生的正負兩面 的影響。假如澳門政府近年沒有來自博彩業的三百多億澳元税收的 其中76%作資金的話,它便沒有充足的經濟資源從事發展和改善教 育工作;另一方面高等教育機構也順理成章地因應博彩娛樂業發展 之需求,為它們培育人才,滿足該行業的需要,好使澳門的博彩娛 樂業能持續地發展。

澳門的博彩業也有旗下的文字傳媒,作為它的喉舌,譚志強教授在「博彩旅遊業與大眾媒體的互動——以《市民日報》的『再現』為例」一文中,指出「澳博」的領導人賭王何鴻燊在回歸前,如何購入《市民日報》作為保障其集團利益的一項部署,其目的是在澳門社會中,取得專屬於自己「話語權」的地盤,因此譚教授以實際事例,討論除了該報刊上常常刊登對「澳博」有利的消息,以及何鴻燊及其夫人之一的梁安琪議員活動言論外,更登載向「澳博」承包管理賭場或賭廳的議員,在澳門立法會中維護「澳博」權益的言論。這反映澳門博彩業如何利用傳媒為自己的利益服務。其副作用是——在許多有關澳門的「大是大非」問題上,《市民日報》充分利用了本地傳統報刊的「話語權」優勢,例如在歐文龍案

的審判過程中,它是唯一的報章將法庭內審訊過程和對答,原文照錄,一字不刪,所以該報在很短的時間之內建立起本身的「江湖地位」,並對澳門特區政府作出一定程度的監督作用。

同時新加坡也與澳門看齊,引進博彩業作為振興疲弱經濟的手法。而且新加坡政府對博彩業的監管有驕人的成績,值得借鏡。仇國平博士專程去新加坡搜集資料,寫成「新加坡博彩業的發展對澳門的啟示」一章,描述新加坡政府決定只設立兩個賭場,選址遠離民居,限制國民——特別是問題賭徒進入賭場;又增加輔導問題賭徒人員及調查組織罪案人手數目,制定措施防止「洗黑錢」在賭場發生,避免與賭場有關的社會及經濟問題惡化。新加坡對開放賭權積極主導,避免官商勾結。同時,作者刻意以新加坡賭場監管制度的嚴謹,突顯澳門的鬆散規管,令賭牌持有人數目超出計劃之外,賭場及賭枱數目急劇增加,經濟增長過急,造成通脹、外地及黑市勞工、問題賭博、洗黑錢等經濟及社會問題,希望澳門政府在博彩業的監管上,借鑑新加坡的做法,努力去改善不足的地方,使澳門的博彩業有持續性的發展。

從以上各點去看,可知澳門的政治、社會、經濟和博彩業間千 絲萬縷的複雜關係,使博彩業和澳門社會各界微妙的依存關係,是 本書內各章節要詳細研究的重要課題。

自博彩專營權開放後,已引起社會各界人士的回響,包括社會團體、宗教團體、教育團體及商業團體,似乎由葡式小城蛻變而成的東方拉斯維加斯的期間,產生不可估計的變化。國際關係方面,博彩業的快速發展已吸引了包括美國、澳洲、香港等在內的大型財團投資在澳門,使澳門的對外關係,由葡語國家擴展至歐美大國。這些大大小小的變化,本書內各學者從事嚴肅的研究,在各章節中先勾劃出問題的來龍去脈,然後出謀獻策,先解決問題繼而使博彩業能持續發展。