

規範娛樂場幸運博彩或其他方式 的博彩範圍內的 博彩或投注信貸業務的法案

理由陳述

一、總論

1. 澳門特別行政區政府透過頒佈第 16/2001 號法律而展開了一項法律改革工程，其目的是為澳門特別行政區建立一套現代化及行之有效的法律機制，對博彩及投注活動，亦即促進澳門經濟社會發展的主要活動進行規範。

上述立法及立規工作成為旨在令博彩業走向開放、國際化及更具信譽的新訂政策的法律基礎；該項新政策是通過結束專營制度 — 即數十年來一直成為幸運博彩特許經營的特徵的制度 — 予以推行。

第 16/2001 號法律公佈後，政府一直以循序漸進的方式對博彩業的重要事宜進行規範，例如，制定了第 26/2001 號行政法規（規範娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給的公開競投及批給合同），以及第 6/2002 號行政法規（規範博彩中介業務）。

制定本法案順理成章地成為上述法律改革工程的下一步。

2. 目前，尚欠法律規管的重要事宜之一是博彩或

投注信貸業務。從常見的事實層面而言，博彩或投注信貸活動是博彩業的重要元素之一，即使未有專門的法律制度加以規管，有關活動近年已成為經營娛樂場幸運博彩業務的一種共生現象。

事實上，博彩或投注信貸業務今天已成為娛樂場業務不可或缺的集資途徑，其重要性將來亦必有增無減。因此，我們不難相信博彩或投注信貸業務將成為增加博彩經營毛收入的必要條件（在澳門特別行政區，博彩經營毛收入被列作徵稅對象之一，所徵納的稅收主要是博彩特別稅）。

然而，同樣不容否定的是，博彩或投注信貸業務並非在一個全無規管的環境中運作。事實上，按照七月二十二日第 8/96/M 號法律第十三條的規定，博彩或投注信貸已被列為刑事罪行，因此，在現行法律制度中，該類信貸屬於不法的活動。

從另一角度來看，欠缺專門規範無疑窒礙了在私法自治原則下正當參與有關業務所帶來的好處。因此，有需要令博彩或投注信貸成為合法活動，並對之加以適當規管，從而使該等活動趨於穩定、具透明度及可靠。

3. 在刑事法律方面，政府擬於短期內提出一項題為“規範博彩及投注的刑事制度”的法案，當中將訂定一系列具獨立性的、旨在監管博彩及投注信貸業務的規定。制定該法案的目的不但是要將獲賦予適當資格的實體所從事的博彩及投注信貸業務非刑事化，同時亦要嚴懲不具備適當資格而從事有關業務者。

要保障在娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營

批給制度範圍內（見第 26/2001 號行政法規第四十八條）進行的法律行為的法律確切性及安定性，則必須為博彩及投注信貸業務訂立一確切及安定的實體法律制度，以規管所採用的各種信貸交易方式，此舉在其他管轄區域早已成為常規的做法。

無論在信貸業務的層面，抑或在收回信貸業務所生債款的層面，均採納了在比較法中已得到驗證的解決方案，此等解決方案亦將有助推廣澳門特別行政區是以國際認可的模式為準繩的管轄區域此一良好形象。

目前，無需急於立即對博彩或投注信貸業務作出巨細無遺的規範。在不排除由政府跟進及介入的可能性甚或必要性的前提下，未來的信貸實體將獲給予足夠的自由度，在既定範圍內採用其認為最能切合本身企業活動所需的營商機制。

換言之，政府的提議是建立一套能令公共利益與私法自治之間達到合理平衡的法律機制。

經諮詢娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營人的意見後，政府決定採納彼等提出的多項建議，以便在不營造出不穩定因素的情況下，訂立一共同接受的博彩或投注信貸制度。

二、各論

4. 本法案由十七條條文組成。

第一條至第五條為博彩或投注信貸業務的實體法律制度訂定了核心內容。

對於博彩及投注信貸的提供，僅以最基本的強制性內容作出規範，從而容許行使合同自由，以選擇具體的法律行為類型，包括有名類型或無名類型、法定類型或非法定類型。

例如，不論以何種合同作為憑證，只要將籌碼的擁有權作出移轉，即符合第二條第一款所定要件，具體而言，並無強制規定必須訂立籌碼買賣合同。

因此，提供博彩或投注信貸並非法律行為種類或標準合同，而是在各方共同選擇的法律行為範圍內創設及受到規範的、對各方均具約束力的一系列具連貫性的法律狀況。如該等法律行為符合第二條及第三條所定要件，即具有提供博彩或投注信貸的性質及法律效力。

第二條第二款及第三款的規定旨在為“現款”定出一個含意廣泛的概念，此概念並不局限於民法所下定義，而是以該定義為出發點，進而涵蓋那些傳統上或今時今日在法律交易中已被認受為高償付能力支付工具的實際存在的方式，意即可便捷地轉換成現金的方式。

因此，透過列舉上述的支付工具，定出了一系列的行為及交易，當中既包括傳統的付款委託書、特定的保付憑證，以至銀行帳戶入帳，亦包括新式的非實物性金錢工具，典型例子如電子支付工具。至於第二條第二款（十）項的規定，其目的在於涵蓋經營者習慣贈予博彩者及投注者作為獎金或獎勵的票據/贈券及其他用以取得籌碼的憑證。

明確的是，如以第二條第二款及第三款所指任何

方式即時就籌碼的移轉作出了支付，則不存在信貸的提供。

此外，規定了須按專屬制度從事提供博彩或投注信貸業務，即僅容許娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營人及娛樂場幸運博彩中介人從事有關業務。此一具正當性從事有關業務的標準在比較法中已被普遍採納，事實上，上述經營人及博彩中介人是在從事博彩或投注信貸業務方面最直接地有利害關係的實體。此外，在應否提供信貸予某人的問題上，上述經營人及博彩中介人原則上亦最具條件作出準確評估，從而避免將博彩或投注信貸提供予病態博彩者或不具備資源以償付信貸交易所生債務的博彩者。

另一方面，為免在收回博彩或投注信貸業務所生債務方面出現困難，尤其當債務是在澳門特別行政區以外地方收回時出現困難（某些管轄區域通常會以公共秩序保留為由而主張博彩及投注合同僅具自然債務的效力），故引入了第四條，明文規定提供博彩或投注信貸構成法定債務的淵源。

5. 第六條至第八條訂定了信貸實體應用作從事業務的指引的一般原則，並引入了另一指導性原則，即不可移轉從事博彩或投注信貸業務的法律地位的原則（第七條）。

然而，亦容許信貸實體採用有代理權的委任合同或有代理權的代辦商合同，透過承批公司的管理公司及博彩中介人，以信貸實體的名義並為其利益而就信貸業務訂立合同。

這樣，經營者（承批公司及獲轉批給人）便絕不

能將本身的法律地位移轉或與其他實體分享信貸實體的資格，而僅容許其他實體在透過代理關係（委任或代辦）產生的有限範圍內，以信貸實體的名義並為其利益而在法律保留予信貸實體的專屬業務範圍內作出行為。

鑑於博彩中介人在招攬及接觸博彩者/經營者的顧客方面擔當重要角色，上述處理提供了協調參與經營各方的利益的解決方案：一方面，按照第三條第二款的規定，博彩中介人可作為信貸實體直接提供信貸；另一方面，按照第七條第三款的規定，博彩中介人亦可作為信貸實體的受任人或代辦商間接提供信貸。

然而，上述的信貸實體代理權，須經政府逐一許可，且有關信貸實體應在博彩監察協調局為本身的代理實體辦理登記。

上文所述合同須採用書面方式訂立，並須就該等合同的訂立及修改通知政府，以便其能跟進博彩或投注信貸業務的經營情況。

此外，亦賦予政府基於公共利益或合法性原則所需而命令修改上述合同任何條款的權能。

最後，基於訂立合同各方之間的法律關係須符合法律確切性及安定性的原則，因此，有必要禁止訂立合同各方又再商定另由第三人參與業務。為此，不應容許使用代任人或轉代辦商，以防止透過訂立合同而在不可移轉性原則上另設一個新的、法律並無規定的例外情況。

6. 第九條至第十一條包含一系列對博彩或投注信貸業務的穩定及平衡發展屬必不可少的規則。

設定保密義務的首要目的是保障信貸實體，防止可能損害信貸實體的業務及可能對其顧客造成侵害的資訊被散播。對於希望在澳門特別行政區獲得其他管轄區域未能提供的保密保障的顧客，理應確保其私人生活及其進行博彩及投注的情事得到保密。

保密義務不是絕對的，亦不可能是絕對的。為此，規定了各種可披露有關事實及資料的情況，務求在保障信貸實體的業務及其顧客的隱私權與在法定情況中可解除保密義務此一需要之間，取得正確的平衡。

與其他管轄區域的規定相類似，新增的規定是容許信貸實體之間可互相披露 — 以及向本身的受任人、核數師、會計師及技術顧問披露，又或為保障屬第三人的債權人的權利所需而披露 — 關於與顧客/借貸人之間關係的事實及資料，從而令到為審定博彩者的負債能力而作出的資訊交換具有正當性。

7. 第十二條至第十四條訂定了博彩監察協調局在監管博彩或投注信貸業務方面的職權，務求建立一套機制，容許博彩監察協調局在懷疑有未獲賦予資格的實體從事或曾從事博彩或投注信貸業務時，可要求該實體呈交對澄清有關狀況屬必要的資料。此外，亦規定博彩監察協調局可查驗懷疑從事或曾從事上述業務的地點。