

澳门赌权开放的前因后果

The Reason and Result of the Permission of the Gamble in Macao

陈坚

(厦门大学财经系 2001 级研究生 福建福州 350011)

内容提要 本文从历史角度探讨澳门赌权开放的前因后果、存在问题,并对澳门博彩业的前景提出作者的看法。

关键词 澳门 博彩

中图分类号:C913.8 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-4940(2003)02-0014-02

经过全世界各大知名赌博公司近一年半的龙争虎斗,2002年2月8日,澳门特区政府正式宣布将澳门博彩专营权判给澳门博彩股份有限公司、银河娱乐场股份有限公司和永利渡假村(澳门)有限公司。熟悉澳门的人都知道,此次澳门博彩业改革对澳门整体经济社会的发展意义重大,在澳门经济社会中占有举足轻重地位的博彩业也从此踏进了新纪元。

因历史与地理的原因,澳门产业结构的发展极为不平衡,没有农业,工业基础相当薄弱,博彩业在社会与经济生活中一枝独秀,地位极为重要。博彩业、金融业、制造业、建筑业曾是澳门的四大支柱产业,但自进入九十年代中期以来,特别是亚洲金融危机之后,金融业、制造业和建筑业纷纷萎缩,博彩业成了名符其实的“擎天一柱”。澳门博彩业产值占澳门地区GDP的42%以上;博彩业税收占澳门政府财政收入近60%(据澳门统计暨监局公布的数据,近年来,博彩业税收平均为55亿4千6百51万澳门元,占政府财政收入的57.5%);博彩业及其相关联产业至少吸收澳门就业人口超过7万人,占总就业人数的30%。此外,独家拥有博彩专营权的“澳门旅游娱乐有限公司”还根据与澳门政府签订的“博彩专营合约”从每年的博彩毛收益中提取1.6%给予澳门基金会,并按其他不同的比例提取其收益用于发展城市建设、推广旅游和社会保障等公共利益。如目前的澳门国际机场、澳门三座跨海大桥、澳门一些重要道路、澳门重要场馆设施、澳门电视台、港澳码头等等,“澳门旅游娱乐有限公司”均是大股东或是唯一股东。因此,博彩业对于澳门民众而言,已远远超出了经济行业的范畴,从严格意义上讲,它已渗透到澳门经济、政治、文化等各个领域,形成了富有张力的社会文化,成为澳门民众生活的一部分。

一、澳门博彩业的历史回顾

澳门赌业历史悠久,它存在于澳门已二、三百年了,最早可追溯至明、清年代。到19世纪鸦片战争前后,一些非正规经营的大小赌馆就遍布大街小巷,街头赌档随处可见。1847年,澳葡政府宣布澳门赌业合法化。但由于官方疏于管理,赌档的经营依然杂乱无章,赌法多而杂,经营管理沿袭中国古代落后的模式,且多由江湖人物在幕后支持,流氓斗打时有发生。

1912年起,澳葡政府开始实行赌博及彩票专营。但由于专营权换手频繁,中标者只获短期审批,因此不可能为旗下公司仔细研究长远发展宏图。直至1937年,由傅德荫(傅老榕)、“押业大王”高可宁成立的“泰兴公司”成功夺得赌牌,澳门赌业始逐步走上轨道,进入了第一个重要发展阶段。

1961年,澳葡当局根据葡国的指示颁布法令,特许设立赌博娱乐,公开招商承批,并以“博彩旅游”代替具贬义的“赌博”字眼。澳葡政府博彩业政策的改变,促使博彩业加快发展。

1962,香港富商何鸿燊、霍英东、叶汉和叶德利组成的“澳门旅游娱乐有限公司”(STDM)从“泰兴公司”手上夺得专营权。“澳门旅游娱乐有限公司”取得专营权后,以全新手法锐意改革求变。新赌场引进其他赌国的成功管理经验,特别是学习拉斯维加斯以博彩和旅游融为一体的经

营方式,促使博彩业蓬勃发展,从而使澳门博彩业进入了第二个重要发展阶段,同美国的拉斯韦加斯、摩纳哥的蒙特卡洛一起,并称“世界三大著名赌城”之一。

二、澳门赌权改革的原因

自1962年,澳葡政府批给“澳门旅游娱乐有限公司”博彩专营权之后,“澳门旅游娱乐有限公司”在之后整整四十年的时间内,一直以续约方式垄断着博彩专营权,直至二00一年十二月三十一日。在取得专营权的前二十多年内,凭着何鸿燊卓越的个人能力和高超的管理水平,澳门博彩业逐步向着专业化、公司化的方向发展,其地位和作用愈来愈突出,何鸿燊本人亦获“赌王”之美称,其本人在澳门,乃至东南亚的声誉鹊起。然而,近十年来,澳门内外的环境发生了巨大变化,澳门博彩业改革呼声日益高涨。促使澳门博彩业改革的原因主要有以下几个:

(一)亚太地区赌业兴起,给澳门博彩业造成巨大压力。近年来,澳门周边的一些国家和地区,如马来西亚、菲律宾、泰国、澳大利亚等国出于刺激旅游、发展经济的需要,纷纷开禁博彩业。由于引起了西方先进的博彩管理和营销方式,这些地区的博彩业发展迅猛,分流了原本是澳门的赌客。在泰国、缅甸和老挝三国交界的金三角地区也正在兴建一座现代化的赌城,也意在亚太地区博彩行业中分得一杯羹。此外,我国台湾澎湖地区要求开赌的呼声一直不断,当局受地区发展旅游的压力,随时都有解除禁赌的可能。

更为直接的威胁则来自香港。一个是香港开设赌船的威胁。目前香港的赌船数目已由原来的4艘增加至7艘,而且均由小船改为大船,最大一艘有5万吨级,早上开往公海,晚上回九龙,对香港赌客来讲十分方便。而澳门博彩业对香港游客的依赖性很大,香港游客约占来澳游客总数的三至四成,香港赌船的增多,势必吸引部分香港赌客,直接影响澳门博彩业的客源。另一个威胁对澳门而言更为致命:由于亚洲金融危机之后,香港经济一直萎靡不振,香港各界要求开放赌业,振兴经济的呼声日高,香港开赌可能性大增。一旦香港开赌,澳门客源将丧失近半,这对澳门博彩业,乃至整体澳门经济都将是致命一击。

由此可见,澳门独霸亚太地区博彩业的局面已一去不复返,外国博彩业泰势给澳门博彩业带来空前危机。(二)澳门新兴的工商利益集团不满何鸿燊垄断博彩业的现状,要求博彩利益重新分配。本世纪六、七十年代,澳门经济落后,有实力的资本家屈指可数,因此才由香港商人何鸿燊、霍英东等人挟巨资,在竞标中打败澳门“泰兴公司”,入主澳门博彩业。但经过几十年的发展,以广东、福建籍商人为主的澳门新兴工商利益集团,如吴福集团总裁吴福、汇业集团总裁区宗杰、立法议员、“励骏会”老板周锦辉等人,逐渐积累了雄厚了经济和政治资本,已具备了与何鸿燊抗衡之力。他们面对着澳门博彩业这一大块肥肉,岂能不眼红?因此,他们在澳门特区政府成立后,遂极力要求特区政府尽早开放博彩专营权。

(三)澳门博彩业经营模式几十年来一成不变,积弊甚深,竞争力下降。这一点是“澳门旅游娱乐有限公司”备受外界诟病之处。面对全球经济一体化,区域竞争加剧,各行各业都无可避免地遇到各种挑战。澳

门博彩业也不会例外,只有制度规范化、管理专业化、设施优质化,以及形象正面化,才可能在激烈的国际竞争中立于不败之地。但由于长期处于垄断地位,没有竞争对手,“澳门旅游娱乐有限公司”锐意改革的动力不足,夜郎自大心态较重,与美国拉斯维加斯、大西洋城等国际著名大赌城相比,在软硬件方面都大大落后。如硬件方面,澳门赌场只提供百家乐、二十一点、轮盘 12 支、法式纸牌、比大小、猜纽扣迷你百家乐、双门自由庄百家乐等十二种博彩方式,并且几十年来变化不大,推陈出新不够,无法吸引新客源。在软件方面,赌场员工素质低,无法提供高质量的服务。

(四)澳门博彩业衍生了严重的治安问题。这是博彩业给澳门带来的“副产品”。主要表现为:一是实行“赌厅制”。即澳门旅游娱乐公司为促进赌业,通过承包、分销、促销批出赌厅,各赌厅每年必须交给娱乐公司固定的利润,而娱乐公司按一定比例给予各赌厅佣金。据不完全统计,九十年代赌厅所获回佣每月合计约 4 亿元,即每年约 50 亿元,若加上放高利贷和赌客赢钱的赏钱及勒索所得,总数在 60 亿至 70 亿,这笔远远超过政府税收的巨额利益成为游离于政府管理之外的灰色收入,因此引发许多帮派组织就为争夺这笔利益相互打鬥,形成治安恶化;更有许多澳门政府及警队高官参与其中,导致贪污腐败层出不穷。二是放高利贷。赌博与高利贷是一对孪生兄弟,有赌的地方必定有高利贷存在。澳门亦不例外。黑帮在赌场从事高利贷由来已久,由此引发数不清的追债、绑架、暗杀等罪案。黑帮在澳门赌场的“寻租”活动导致的澳门社会治安混乱更在澳门回归前夕升级为连连的暗杀、连环爆炸及街头枪战,破坏了澳门的国际形象。

在内外因素影响下,澳门博彩业收益虽然在澳门本地总产值中的比重没有下降,但收益增长率呈逐年下降趋势,1996 年更出现负增长。1999 年上半年,由于治安形势失控,博彩业收入一度出现下降,幸亏在回归效应的带动下,1999 年博彩业收入才基本与上年持平。

三、澳门赌权开放的过程

虽然危机重重,但由于九十年代后期澳门面临政权回归,当时的澳葡政府因末日心态而不愿意、亦无暇顾及博彩业改革。1999 年 12 月 20 日,澳门回到祖国的怀抱。因博彩业地位的极端重要性,故澳门特别行政区一成立,特首何厚铨即发表声明,“澳门博彩业要多元化,要开放发展”,并表示特区政府会尽早把博彩业改革事宜摆上政府的议事日程。特区政府随及为此进行了认真、周密的准备,开始了博彩业的改革进程:

2000 年 6 月,博彩业专责委员会正式成立,行政长官何厚铨亲自出任主席。

2000 年 8 月 23 日,澳门博彩委员会举行首次会议,决定聘请美国安达信公司作为研究澳门博彩业改革走向和政策的顾问公司。安达信公司将分三阶段,分别对澳门、美国、英国、澳大利亚等地博彩业进行调查和研究,对澳门本地博彩业现状进行调研,然后就有关经营、监管和税收等问题提出具体报告,供特区政府决策时参考。

2001 年 6 月,澳门立法会开始实质性审议《幸运博彩经营法律制度(法案)》,并通过媒体向澳门民众公布,让公众参与讨论。

2001 年 8 月 30 日,澳门特区立法会讨论通过《娱乐场幸运博彩经营法律制度》,简称《博彩法》,成为澳门未来博彩业的法律规范。

2001 年 10 月 29 日,澳门特区政府正式公布赌牌为三个,并欢迎全球各地公司前来投标。

2001 年 10 月 31 日,名为《规范经营娱乐场幸运博彩的公开竞投,批给合同及参与竞投公司和承批公司的资格和财力要件》的行政法规正式生效。作为《博彩法》的补充,这一法规对公开竞投的程序、标书评审、批给标准等各个环节作出详尽具体的规范。

2001 年 11 月 5 日,澳门赌牌竞投启动,投牌递标书至 12 月 7 日止。在 33 天内,澳门博彩股份有限公司、蒙地卡罗娱乐股份有限公司、澳门美高梅金殿、永利度假村(澳门)股份有限公司、银河娱乐股份有限公司、MP 娱乐股份有限公司等二十一家公司向特区政府递交了竞投标书。

2002 年 2 月 8 日下午 4 时,竞投委员会举行记者招待会,宣布将娱乐场幸运博彩临时判予:澳门博彩股份有限公司、永利度假村(澳门)股份有限公司、银河娱乐场股份有限公司。这标志着澳门博彩业历史从此翻开了崭新的一页。

澳门特区政府在一份政府文件中提出,此次博彩业改革要达到三个目标:“一是发展一个具竞争力的博彩工业,并采纳一些现代博彩营运及顾客服务管理模式;二是为澳门居民创造更多就业机会,并在经济发展及社会稳定得到提升的同时获得各利益;三是透过不断提高博彩行业的公平、诚信及不受犯罪活动影响之声誉,进一步巩固澳门作为区域内的博彩娱乐中心。”

四、澳门博彩业的前景

博彩专营权的开放,标志着澳门博彩业的历史进入了第三个重要发展阶段。澳门博彩业改革之船已然扬帆起航,但改革之船是否能沿着既定的目标乘风破浪,到达胜利的彼岸,目前还是未知数。改革目前可预见的风险主要有:

(一)本地既得利益集团的抵制。由于“澳门旅游娱乐有限公司”垄断博彩专营权长达四十年,熟悉周边及本地市场,具有丰富的博彩业经营管理经验,本地“黑白两道”人脉关系极广,以它为首的当地既得利益集团是否积极配合此次改革,至关重要。这在历史上是有先例的。八十年代,台湾商人曾要收购澳门赛马会,就因本地传统势力百般刁难,最终不得不撤回台。具体而言,何鸿燊目前占据着澳门本岛绝大多数黄金地段地皮,新进的两个财团银河与永利如果没有他的配合,在新赌场的选址问题上就初战告负。更何况在开设和经营赌场过程中,有无数的具有“澳门特色”的麻烦,如行政审批、资金融通、人员聘用等。如果银河与永利无法在不远将来成为两支可与“澳门旅游娱乐有限公司”相抗衡的力量,澳门博彩业的改革即成为一纸空文。

(二)银河与永利财团的动机。由于银河与永利是国际财团,他们以赢利为最终目标,在经营过程中,不可能将澳门整体利益予以考虑。他们在竞投时为求胜心切,其投资计划不排除有不小的“水分”在里面。如果在争得赌牌后,发展遇到困难,他们极可能采取股权转让等方式,将博彩业资源外移,给澳门整体造成损害。

(三)澳门博彩业的市场容量。博彩业这块大饼做大一点不难,但在几年内得很大是不可能的。赌牌变为三个,政府的博彩税(2001 年大约是 60 亿澳门元)就不可能猛增一、两倍。因此,政府的博彩税收及相关收入可能比以前有所增加,但增幅不会很大。投得牌照的人需要相当时间作开业准备,赌税收入即使有明显增加,也至少要到几年之后。因此,对于澳门来说,判出赌牌还只是走出第一步,让投资公司在这里留下,生根和为澳门长期作贡献,才是最主要的。

(四)澳门社会治安。开放赌牌竞投将引来新的利益“洗牌”,澳门各派“黑帮”利益能否摆平,做到相安无事,尚待观察。此外,为确保赌权开放后各个赌厅能拉到赌客,特区政府在制订博彩业的监管制度时保留赌厅的“叠码仔”制度。这些“叠码仔”具有不同的黑社会组织背景,往往因争夺每年高达 20 亿的佣金互相厮杀,危害社会安宁。虽然特区政府现在声称已作好准备以应付赌牌开放后的治安形势,加强赌场的监管,将对诸如“叠码仔”之类的博彩中介人进行有效监管。但是众所周知,单凭澳门警队的力量,多少年都无法管理好澳门的赌场,将来要面临更多的赌场,警队能否胜任,我们不由不为澳门的社会治安捏一把汗。