

博彩業高速發展的社會影響與政府管理的轉變

婁勝華*

不同地區政府管理，雖然存在共性，卻又各不相同。其主要原因就在於影響政府管理的差異性社會環境。具體到澳門，其社會環境區別於其他地區的獨特性莫過於博彩業的合法存在及其巨大影響。因此，討論澳門政府管理就不能無視博彩業的存在，也不能僅僅關注博彩業本身，還應當將視線投注於博彩業發展的社會影響上。

一、“博彩新政”實施以來澳門博彩業的迅猛發展

眾所周知，雖然博彩業存在於澳門為期已久，然而，就其影響範圍與程度觀察，卻從來沒有過像現在如此地廣泛與深刻。同樣，澳門政府管理博彩業的歷史相當久遠，卻從來沒有管理過具有如此規模與影響力的博彩業。

澳門博彩業的高速發展始自於2002年特區政府推出的“博彩新政”。博彩新制度的主要內容是以博彩經營權的適度多元代替原來的壟斷專營，直接目標是通過引入競爭機制，激勵經營者擴大投資規模與提升服務水準，增強澳門博彩業的國際競爭力，並期冀通過發展博彩業來推動澳門整體經濟與社會的持續發展以及居民生活質素的提升。可以說，自“博彩新政”付諸實施以來，澳門博彩業取得了前所未有的迅猛發展。

(一) 博彩競爭格局漸次形成。博彩經營權開放後，合法博彩經營權持有者由原來的“澳娛”一家變成“三主三副”：除由原“澳娛”變身而

* 澳門理工學院公共行政學課程副教授、博士

來的本土經營者“澳博”外，新引入了包括永利、美高梅夢幻、金沙、PBL、銀河娛樂等博彩經營商，澳門的博彩業從此進入了多元互爭的新時代。

(二) 博彩業規模放量擴張。博彩經營權競投結束後，獲得賭牌的博彩公司投入博彩設施建設熱潮之中。從2002年到2007年第一季度，其間賭場數量由11家發展到25家，賭桌數由353張增加到2970張，角子機也由808部猛增到7349部。¹與此同時，博彩業收入急劇擴張。2006年，澳門博彩業收入首次超過美國拉斯維加斯，成為世界博彩“一哥”。2007年首季，博彩毛收入超過180億澳門元，比上年同期增長43.5%。據估計，澳門博彩業2007年的毛收入可達到725億澳門元，比上年的收入增加29.7%。

(三) 博彩業市場結構急劇調整。博彩經營權開放後，隨著“自由行”旅客的增加(如，2006年“自由行”旅客人數佔了整體旅客人次近三成，約為580萬人次)，澳門素以貴賓廳業務為主的博彩市場結構發生變化，貴賓廳業務由開放前佔總量比重的75%下降至2006年的57%，相反，中場市場卻不斷增大，較2002年，增長了4倍。至於角子機收益，則成為2006年眾多博彩產品中升幅最大的一種，達64%。

(四) 博彩區域重新佈局。博彩經營權開放後，澳門博彩營業區由原來澳門半島的新口岸，逐漸擴展到路氹新城。目前已形成包括澳門半島、氹仔島，以及路氹城內的三個核心區，經營區域的分佈態勢形成“啞鈴”狀，即由氹仔連接起澳門半島的新口岸與路氹城兩個重點區域。

與此同時，受博彩業“增長極”的拉動，澳門經濟出現超常規、跳躍性增長，財政收入大幅攀升²，失業率顯著下降，居民人均收入大幅提升……

1. 2007年第一季度末數字。參見 <http://www.dicj.gov.mo/CH/Estat/DadosEstat/2007/estat.htm#n5>。

2. 2006年政府批給賭博專營權之直接稅約為198億，佔政府全年經常性收入的73%。參見財政局公共會計資料，http://www.dsf.gov.mo/Con_Pub/c_ConPub_Fs.htm。

與世界上很多事情一樣，在博彩業急速發展的過程中，收益與成本、增長與代價始終相生相伴，正面的積極作用與負面的消極影響同樣如影隨形。其消極或負面影響在經濟領域的主要表現是，博彩業急速發展衝擊了原有的業態平衡，同時，強烈的資源吸附效應使原本就短缺的土地、人力資源等生產要素更為稀缺，對澳門本地中小企業形成強大的擠壓效應，引發了企業、資本、行業之間，乃至於社會階層、社會心態的失衡與矛盾。

正因此，探討急速發展的博彩業對澳門社會的影響必須站在客觀、公允的立場，否則，有可能陷入虛無與宿命，重新站回到博彩“原罪論”的立場。

二、高速發展的博彩業對澳門社會的影響

說到影響，在程度上，有大有小；在性質上，有好有壞；在方式上，有直接與間接；在時間上，有短期（現實）與長遠（潛在）；在領域上，有經濟領域與非經濟領域……儘管影響的具體表現各不相同，但是，在此並不試圖建立一個評估博彩業影響的全面性框架，而是選擇從問題切入來集中考察快速發展的博彩業對澳門社會產生的影響，基於社會與經濟、文化之間的密切關係，有關博彩業發展對澳門經濟與文化方面的影響同樣將會有所涉及。

（一）博彩業負外部性加劇與社會成本的控制問題

博彩業的負外部性是發展博彩業對社會產生的一個最直接的影響，也是社會談論最多的問題，所以，屬於一個老問題。人所共知，博彩業是一個負外部性強的產業，澳門發展博彩業同樣必須正視博彩業的負外部性問題。不過，與其他博彩區相比，澳門作為博彩旅遊的目的地，由博彩引發的巨大社會成本被周邊地區分攤了。因此，澳門發展博彩業被認為是一個理性的政策選擇。

即使如此，由博彩業衍生出的社會成本不可能完全由澳門以外的地區來承擔。事實上，所有博彩業的負外部性表現，如有組織犯罪、

毒品、色情、洗黑錢、高利貸、侵犯人身財產以及病態賭徒等問題，在澳門不同程度地存在著。有研究認為，賭場顧客總數的3-6%，有病態賭博症狀。³澳門博彩經營權的開放帶動的博彩業大發展一定程度上促使博彩負外部性的程度加劇。因此，博彩業的高速發展向澳門社會提出了一個迫切的現實問題：如何減輕博彩業的“負外部性”、控制博彩快速增長帶來的社會成本？

（二）社會結構的變化與新社會群體的體制化問題

1. 從人口構成來看，澳門從來就是一個移民社會，或者社會上有一種說法，即“難民社會”。不過，從移民社會形成的原因看，過去的難民大多是因為周邊地區的災害或戰事等引起的，對於移民本人來說，屬於一種被動型移民，具有流動性特徵。現在情況有所不同，高速發展的博彩業對澳門社會產生的“渦輪效應”，其表現之一是對人力資源的吸附，直接導致外勞人口的增加。問題不僅在於外勞增加的速度，更重要的是由於澳門本地勞動力的短缺導致對外勞的長期依賴，從而令外勞成為長期生活於澳門的一個特殊群體，包括來自內地的勞工，也包括外來勞務工人中的菲律賓族群、越南族群等。現在的外勞數量已達6萬人規模，佔全部勞動人口的1/5。待在建的所有賭場及相關酒店等配套設施投入營業，外勞規模將進一步擴大至10萬人，佔澳門勞動人口的比例相應地擴大到1/3或2/5，這是一個非常龐大的群體。該群體的特點：(1)長期化；(2)規模化；(3)體制外。由於他們長期生活在澳門的管治體制之外，屬於邊緣化群體，如果無事則罷，一旦有事⁴對社會秩序的衝擊將難以估計與想像。

因此，外勞群體的大規模湧入，從其本身看，就產生一個如何適應本地生活問題。而從澳門社會看，同樣有一個如何管理與服務的問題。

3. 轉引自王五一：“澳門博彩業大發展中的幾個問題”，《澳門研究》總第26期，2005年2月，第47頁。

4. 例如，美國的非非法移民大遊行與法國的新移民騷亂。其教訓是：高福利、高工資是吸引外勞與移民的主要誘因，可是，移民來了，卻不被體制接受，非常容易引起心理失衡，發生衝突。

題，即如何令現有體制設計考慮到龐大外勞群體的存在，而不是假裝視而不見。可否考慮成立一個專門性的外來人口管理局(或外地勞工事務處)來與該群體溝通或行使相應的管理職能？

2. 從職業構成看，博彩業本身是一個勞動較為密集的行業，其急速擴容造就了博彩從業人員隊伍的擴大。統計資料顯示，至2006年8月下旬全澳就業人口為290316人。其中，有19.8%(約1/5)從事文娛博彩及其他服務業；按職業統計，以文員(包括賭場荷官、巡場、投注員等)佔22.9%，為澳門第一規模的職業群體，較2001年增長4.4%。⁵ 可以相信，該職業群體仍將繼續膨脹。有預計，博彩從業人員佔澳門勞動人口的比例將達到1/2。同樣是一個規模龐大的職業群體。對於澳門來說，儘管博彩從業人員群體並非甚麼新職業群，但是，該職業群體卻有著不同於其他職業的性質與特點，比如工作方式的輪班制。而澳門現在的政府與社會運行方式尚未能充分考慮該職業群體的需求，可是，不難設想，當該職業群體已經壯大到佔全部就業人口的1/2時，難道還可以不理會他們需求的特殊性嗎？比如，政府與社會服務部門的時間安排是否應根據受服務對象的需求作出調整？再比如，銀行服務、巴士服務等是否應該充分考慮該龐大職業群體的需求？

與這些生活性需求相比，更為重要的是政府與社會如何建立與該職業群體的溝通聯繫以滿足他們的非生活性需求，如政治性或其他利益性需求。

3. 從階層結構看，研究政治學、社會學的學者認為，中產階級是社會的穩定器，也是判別社會健康、優質與否的顯著標誌之一。正因此，一些學者呼喚培育澳門的中產階級。自從博彩業開放以來，大量的人群入職賭場荷官等高收入職業，並迅速致富。從收入上看，一個財富中產化的階層正在澳門崛起。可是，面對崛起於澳門的新中產階層，社會非但未能消除疑慮，反而加重了擔心。何故？因為僅有收入或財富上的中產化，沒有素質上的中產化，還不是真正意義上中產階

5. 《2006 中期人口統計資料》，澳門統計暨普查局，參見 http://www.dsec.gov.mo/c_index.html。

層，或者說是“偽中產階層”，是富裕的貧困族群。社會上存在著這樣的一個龐大的“中產階層”，長遠看，非但難以成為社會的穩定器，反而有可能成為社會動盪的潛在因素。眾所周知，包括荷官在內的中下層博彩從業人員的崗位特點是單一的低技能要求，在能力與技術要求上，屬於入職門檻極低的職業。受現時的政府政策保護（荷官不允許輸入外勞）與勞動力供不應求的影響，該職業的勞動力價格嚴重背離了其價值。如果一旦澳門的博彩業發展極限來臨或受某種不確定因素影響（如內地收緊居民往來澳門的簽證），首先受衝擊的將是技能單一、技術含量低的崗位，相對來說，這批失業群體的再就業將面臨更多困難。屆時，這些原本在收入上的中產階層將成為引發社會動盪的重要力量。

可見，對於政府與社會來說，如何將在收入或財富上的中產階層轉化為知識、素質與社會地位與職業聲望上的真正的中產階層，即，使澳門的中產階層真實化，無疑將是一個艱巨的任務。否則，始終是一個社會隱憂。

博彩業高速發展引起的澳門社會結構的變化，導致體制外的外勞移民群體、邊緣態的博彩職業群體與虛假的中產階層在澳門同時出現，並迅速規模化。如此龐大的社會群體，若任由其長期存在於管治結構之外，或有意無意地令其處於被忽略的地位，終究會引發嚴重社會問題的。

（三）收入分化、分配失衡與經濟成果的社會分享問題

提到賭權開放以來的博彩業及其推動的澳門經濟增長，一般會以總量性的博彩業產出與GDP成長作為衡量依據。應該說，以總量指標作衡量依據，本身並沒有甚麼不對，問題在於它似乎有意無意地忽略了總量掩蓋結構的認識誤區。如果以含博彩業產出在內來計算澳門人均產出，並以此推導澳門人均社會福利的指標，很容易出現誤導。因為博彩業雖然能夠迅速地實現社會財富的轉移，但其他行業或一般社會成員很難較快地從博彩業繁榮中受惠。所以，觀察和分析澳門居民的收入問題，不能籠統地將人均GDP作為依據，還應該看到扣除博彩業產出以後的人均收入。

事實上，博彩業的高速發展確實形成了新的社會收入分化，以及社會貧富不均與機會不等。據有關資料顯示，博彩業員工的收入遠高於就業人口的收入中位數，以行業看，博彩業員工的收入是製造業的3至4倍⁶。也就是說，只有進入該行業的人才能有高收入，其他行業的人並不能夠從中獲得即時收益。同時，雖然因博彩稅收的增長而令政府財政收入猛增，但是，以財政為槓杆的社會財富分配與擴散效應短時間內很難達到社會期望的水準。實際上，部分社會弱勢群體不但未能分享博彩業發展的成果，甚至因通脹等因素而導致實際生活水準下降，未見其利，反見其害。社會分配的失衡，貧富差距的拉大，引起了部分居民一定程度的不滿，並反過來對經濟發展起到了某種妨礙作用。例如，由於居民未能從其他管道受惠於經濟增長，他們就會盯緊新增的就業崗位上。一些得不到理想就業崗位的居民很容易成為引進外勞政策的積極反對者。否則，很難理解為何世界上許多國家與地區在經濟快速發展與勞動力供給不足時都會積極引入外勞，可很少會像澳門如此地招人反對與過度敏感。

因此，面對博彩引領的經濟高速增長與居民生活水準提高不同步的現象，政府確實需要考慮如何將博彩業發展的“累積效應”轉化為惠及社會一般民眾的“滲漏效應”？現在社會上出現要求政府增加福利投放的呼聲也是很自然的，政府如何主動地加大社會福利建設以回應民眾的民生訴求，同樣是一個問題。

（四）社會環境的劇烈變化與法制建設的嚴重滯後問題。

現在經常會聽到一個詞，即社會深層次矛盾。究竟甚麼是澳門社會的深層次矛盾？各有說法，未見詳解。在我看來，其中之一就是特區政府成立後，特別是博彩業開放以來，澳門的社會環境發生了深刻變化，而作為現代社會治理的基本工具——法律卻跟不上時代的發展，出現嚴重滯後的問題。

6. 參見澳門政府統計暨普查局人力資源需求及薪酬調查，http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=/chinese/html/c_employment.html。

眾所周知，社會發展離不開法律保障。而實際上，回歸前的澳門在澳葡政府治理下是一個法制不健全的社會。博彩經營權開放後，澳門經濟社會發生劇變，對法律保障的旺盛需求更加凸顯了法律建設的滯後與不適，不但表現在博彩業的監管上，而且其他領域內同樣存在法律滯後問題，因此，加快法律改革與健全完善法律的呼聲此伏彼起。

具體到博彩業的立法與監管，一般而言，世界上其他博彩經濟區博彩業發展與法律建設的邏輯是，先有立法，後有博彩業——政府通過博彩合法化法律的同時，制訂相應的博彩監管法規。當然，其後也會有一些相應的法律上的補充和完善工作，但基本邏輯是先有法律後有產業，所以有學者說，博彩業的命運是由政府的政策決定的。而澳門博彩業發展與相應的法律建設的邏輯基本上是反過來的：先有博彩業，後有相應的法律建設。⁷ 所以，才會出現本屬政府掌握的博彩經營牌照資源卻變成私人博彩公司轉賣牟利的工具，以及“十六歲少女贏巨獎”的金沙風波等事件。

其實，較之於博彩法律來說，其他領域法律過時與法律空白的現象也同樣存在。如，《城市規劃法》的付闕，還有《政府賠償法》，甚至“工會法”都缺乏。還有一些現行法律程度不同地存在這樣或那樣的問題，如“土地法”，甚至“選舉法”、“社團法”。所以，每屆立法會議員選舉都會因法律規範缺漏而產生賄選問題，廉政公署的檢討報告甚至專門就此提出改革意見⁸。

誠然，法律改革不是一蹴而就的，會遇到人才、語言等問題，但是，現在法改之所以緩慢，與社會期望有很大距離，根本原因不在於政府的法律部門太少又或澳門法律人才不足，而在於從現有法律中獲取既得利益力量的存在。

此外，還需要強調，對法律改革與政府改革的關係應該有一個正確的認識。現在，社會上籠統地呼籲加快政府改革與法律改革，是不

7. 王五一：《賭權開放的制度反思》，澳門理工學院出版，2005年。

8. 《澳門廉政公署2006年報》，參見 <http://www.ccac.org.mo/cn/intro/download/rep2006.pdf>。

夠的。因為政府改革的取向是提高效率，也就是執法的效率，如果所執行的法律本身是過時的、有問題的，甚至是惡法，那麼，政府的執行效率越高就越會出問題。所以，首先是法律改革，然後才是政府改革，或者是齊頭並進。

（五）社會文化、城市形象的變遷與價值重建、文化認同問題。

雖說澳門的“賭城”形象由來已久，可是，過去任何時候都比不了今天如此地昭著。隨著2006年澳門博彩收益首超美國的拉斯維加斯，澳門一躍而成為世界第一賭城的聲譽更是名揚天下。然而，對於生活在澳門的人來說，心裏卻不是滋味，思想上有些惘然。的確，表面上看，因為博彩業的高速發展，澳門更繁榮、更富裕了。可是，博彩業的發展同時也強化了澳門作為“賭城”的城市形象。“賭城”的城市符號與澳門人的身份期望發生一定的衝突，令生活於“賭城”中的澳門人即使收入較高，也並不感到榮耀，“一個賭城裏來的人”——面對如此的身份標識，相信大多數澳門人無法認同，無可奈何，無所適從，難免不陷入迷惘之中。

在澳門“賭城”形象進一步強化的同時，社會上對賭博的認識也發生悄然變化，原來視“賭博為偏門”的觀念漸為“賭博是娛樂”的觀念所替代。博彩行業的高薪，令青年人趨之若鶩，“讀書無用”、“金錢至上”的功利化觀念流行一時，由企圖駕馭博彩風險性所勾起的風水、八卦熱日見升溫……總之，博彩文化與博彩產業發展同時強勢進入澳門社會，以青年人為影響重點波及社會各色群體，澳門社會博彩化的趨勢越來越令人擔憂。澳門可以有博彩，但不能博彩化。

此外，博彩業對外開放以來，澳門由一座不起眼的小城迅速成為國際化城市，外來資本、外來人群……甚至外來的生活方式與價值觀念，似乎突然間蜂湧入澳，面對一個開放的世界，澳門人原本相對封閉的心理結構一時無所適從，熟悉的處事規則與傳統的生活方式受到衝擊，社會焦慮感油然而生。正是受這樣的社會心理驅使，部分心理失衡的市民走上街頭，加入到2007年的“五·一遊行”行列之中。所以，社會運動何以恰在此時日見頻繁，其背後同樣存在著心理動因的。

對政府與社會來說，如何進行新的城市形象塑造，以及新的價值重建來平衡與整合社會民眾心理，從而最終實現居民高收入、高福利與高素質的結合，無疑是一個重大的挑戰。

除了上述社會影響外，隨著博彩經營權開放後外資的進入與博彩競爭格局的形成，以利益集團形式，利用政治滲透以及現有的政治工具，甚至背後的國家力量向特區政府施加影響從而取得競爭優勢、實現自身利益最大化的活動必將越見頻繁，博彩集團政治勢力的崛起將會打破澳門原有社會政治力量之間達成的平衡狀態，從而影響到澳門社會的政治生態，管治澳門的難度同樣會越來越大。

總之，博彩業高速發展給澳門社會帶來的影響，無論是微觀層次的，還是宏觀層面的，也不管是顯性的，抑或隱藏的，都是澳門經濟社會持續健康發展所必須面對和重視的，容不得掉以輕心。

三、政府管理的轉變：功能、重點與方式

可以說，現在澳門的博彩業以及整體經濟仍然處在大發展進程中，在此情況下，發展速度容易遮蔽矛盾與問題。問題的集中爆發往往是在博彩業供給規模大於需求之時。然而，對於澳門政府與社會來說，不能消極等待矛盾的尖銳化與問題的惡性化，必須展開風險預警與矛盾化解的議程。

實事求是地講，博彩經營權開放後，之所以迅速拉動澳門經濟走向繁榮，其中，中央政府的政策支持，尤其是“自由行”政策的作用不容低估。也就是說，中央可以支持特區政府發展博彩業，但是，中央政府不可能派人協助管理博彩業。因此，如何管理高速發展的博彩業以及由此引發的諸多社會矛盾與問題，是特區政府必須面對與承擔的課題。可以說，管理世界級的博彩業，且妥善處理大量湧現的社會問題，對成立為時並不太久且行政經驗有限的特區政府的應對能力和管制能力提出了極高的要求和挑戰。特區政府職能、行政重點、行政方式、行政對象等無不面臨著新的調整與轉變。

（一）政府功能：從發動功能轉向減壓功能。

一般說來，政府在經濟社會發展中具有兩種基本功能，即“發動功能”與“減壓功能”。發動功能，表現為創造經濟增長的初始條件，推動資本積累，確定“增長極”，制訂經濟計劃；減壓功能，表現為維持政局穩定，制訂各種經濟立法，並監督有效執行，解決經濟增長中出現的各種社會衝突。社會經濟發展的不同階段對政府管治能力有不同的要求。在經濟啟動階段，要求政府有較高的經濟動員能力，當經濟高速發展起來後，要求政府有減壓與平衡能力。也就是說，政府的職能範圍是隨著經濟發展的不同階段而有所側重的。如果說特區政府當初在發展導向下作出博彩經營權開放的決策是政府“發動功能”的運用，那麼，針對博彩經營權開放以來出現的問題，特區政府可以啟動“減壓功能”，積極探索解決問題的辦法，制訂後續政策，創設優良環境，完善監管措施，同時，用財政轉移支付的辦法去穩定社會，適時適度地增加非就業福利，保障弱勢居民群體的基本生活需要，縮小社會貧富差距，促進澳門居民生活質素的穩定提升。逐漸把推動經濟與社會共同發展設為目標，形成“均衡導向”的發展。

（二）政策重點(領域)：從經濟領域轉向社會文化領域。

與政府功能一樣，政府政策的重點也是隨著經濟社會發展的不同階段而有所側重的。如果說回歸後政府將政策的重心放在開放博彩經營權促進經濟增長與降低失業率上，那麼，從實際效果來看，無疑是成功的。然而，隨著經濟的成功啟動與快速發展，經濟、社會內部原有的資源、利益等平衡受到衝擊，各種新的社會矛盾凸顯出來，因此，政府的政策重心應該適時進行轉移，從經濟領域轉向社會文化領域，使二者並重。即使是博彩領域，同樣需要實現從以博彩發展為中心向以博彩監管為中心的政策調整。

至於社會、文化領域，政府的政策應確定兩個重點：一個是社會基礎設施建設與社會福利的投放；另一個是社會主流價值的重建與城市形象的設計定位。通過社會基礎設施建設滿足經濟發展對交通、能源等需求的增長；通過對教育與社會福利的資源投放來緩解社會貧富

不均、促進社會公平與機會均等；通過對社會主流價值的重塑與城市形象的定位促進社會成員的社區歸屬與文化認同，提供積極穩定的心理預期，從而化解社會矛盾，消除心理障礙，為經濟社會的長遠發展提供穩定的社會環境。

（三）施政對象：從僅重視澳門永久性居民向包括各種社會邊緣與弱勢群體在內的居澳民眾轉化。

特區政府應該是管理居住在澳門特區境內所有的人並向他們提供服務的政府。服務優先度及多少數量是一個問題，是否提供服務是另一個問題。其實，在澳門，這已經不只是一個理論問題，而是一個現實問題。從澳門經濟發展對勞動力資源的需求看，僅靠本地勞動人口是無法滿足需求的，一個為數幾近人口1/5的外勞群體在澳門的長期化已經是不爭的事實。如果任由其長期生活在現有的社會體制之外，令其邊緣化與弱勢化，他們終究會因遭受歧視引致心理畸變或受某種政治勢力的挑動而滋生事變。果真如此，社會秩序將面臨難以修復的重創。同時，政府與社會在提供病態賭徒的防控服務時，應該將服務延伸到來澳賭博的境外人士，樹立責任政府、責任社會與責任企業的形象。

至於對因博彩業高速發展而引起的澳門內部社會結構變化過程中產生的規模化博彩職業群體與虛假中產階層，同樣需要予以關注，根據其需求設計針對性的服務管道與方式，制定政策鼓勵其自我提升，從而促進中產階層的真实化，為澳門長久和諧與穩定奠定基礎。

（四）管理方式：從依靠人際關係的協調轉向依靠市場與法治的管理。

博彩經營權開放之前，由於實行獨家壟斷經營，政府管理面對的是一家公司，因此，可以利用威權人物的人脈關係進行協調。然而，博彩經營權開放之後，博彩經營主體多元化，由一家變成六家，雖然不能立即斷定過去的協調手段完全失效了，但是，可以肯定依靠協調是無法擺平各經營主體的利益關係了，否則，政府的協調將永遠被指

責為偏袒與不公平。因此，僅是出於管理博彩業的需要就必須轉向依靠法律的手段。同時，博彩公平競爭還需要完善的市場體系，在解決因博彩業高速發展而引起的土地、人力資源短缺問題時，市場化機制較之於行政化機制，更加能夠優化土地資源配置，增加勞動力供給。非市場化操作辦法，反而容易引發是非與矛盾。

同樣，面對博彩業高速發展而引起的社會分化，政府應創建制度化管道(如社區性諮詢系統)而不是人際化的不穩定溝通與新興社會群體(階層)建立具實質性的聯繫，從而避免新興社會群體的邊緣化。

