

澳門博彩業：成就與挑戰

曾忠祿*

自1999年澳門回歸，今年已是15個年頭。今年也是首家美資賭場澳門開業的第10周年。回顧澳門博彩業過去15年的發展歷程，總結其中的經驗與缺點，對澳門制定未來的發展戰略具有重要意義。本文以目標管理的理論框架為基礎，通過審視歷史文獻的方法，瞭解回歸前和賭權開放前澳門狀況、特區政府的目標、博彩公司的承諾，然後考察澳門的現狀，從而發現特區政府的目標達成情況，博彩公司承諾兌現的情況，從中總結澳門的成功經驗和不足之處。根據新公共管理理論，制定理性政治決策的政策制定者除了需要知道“甚麼政策是最佳的”的資訊以外，還需要得到對現行政策的評價和對執行戰略的分析，從而改善下一步決策。¹本文希望能提供這種評價和分析。

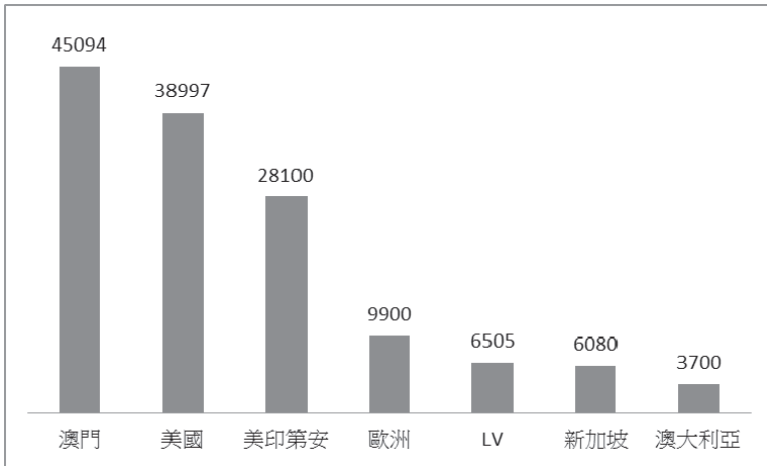
一、回歸15年博彩業的巨大變化

回歸15年來，澳門的博彩產業取得了巨大的成就。1999年，澳門回歸當年，澳門的博彩收入僅16.3億美元，但到2013年，澳門的博彩收入已達451億美元，是1999年的28倍。年均複合增長率高達28%。1999年，澳門的賭場博彩毛收入僅相當於拉斯維加斯金光大道的22.6%，但到2013年，澳門的賭場博彩毛收入已是拉斯維加斯的7倍。如今澳門的賭場博彩傲視全球，毛收入已超過美國全國商業賭場的博彩收入，佔世界賭場博彩收入的比重高達32.5%（見圖1）。

* 澳門理工學院博彩教學與研究中心教授。

1. Gruening, G.: *Origin and theoretical basis of New Public Management*, International Public Management Journal 4 (2001) 1-25.

圖1 全球主要地區賭場博彩收入 (US\$M)



資料來源：作者整理。

博彩業的發展帶動了就業，降低了失業率，提升了就業人口的工作收入。澳門回歸以前的1998年，澳門的就業人口僅19.7萬人，2013年就業人口達到36.1萬，是1998年的1.83倍。其中博彩業的就業人口增長尤其迅速。從2004年（澳門統計暨普查局公佈的最早資料）到2013年，就業人口從2.29萬人增加到8.33萬人，幾乎翻了兩番。1998年澳門的失業率為4.6%，1999年更上升到6.3%，而2013年，澳門的失業率僅為1.8%，已遠低於充分就業狀況下的3%的失業率。在增加就業，降低失業率的同時，博彩業也使就業人口的收入增加。1998年澳門就業人口的月收入中位數僅為5050元澳門幣，2013年該數字已上升到12000澳門幣，相當於1998年的2.4倍（見表1）。

表1 澳門勞動力就業、月收入中位數及失業率

	總就業人口 (千)	月收入中位數 (澳門元)	失業率 (%)	博彩業就業人口 (千)
1998	197	5,050	4.6	~
1999	196	4,920	6.3	~
2000	195	4,822	6.8	~
2001	205	4,658	6.4	~

	總就業人口 (千)	月收入中位數 (澳門元)	失業率 (%)	博彩業就業人口 (千)
2002	205	4,672	6.3	~
2003	205	4,801	6.0	~
2004	219	5,167	4.9	22.9
2005	238	5,773	4.1	30.8
2006	264	7,000	3.8	42.6
2007	293	8,000	3.2	62.6
2008	317	8,000	3.0	65.3
2009	312	8,500	3.5	61.6
2010	315	9,000	2.8	62.8
2011	328	10,000	2.6	70.1
2012	343	11,300	2.0	78.8
2013	361	12,000	1.8	83.3

資料來源：澳門統計暨普查局

二、澳門博彩業的成功因素

澳門博彩業取得的巨大成功是多種因素促成的，其中包括主要客源地居民可支配收入的快速增長，澳門與周邊地區的交通設施大幅改善，資訊技術的改善以及社會對博彩業的認可程度日益增加等。但更重要的成功因素是中央對澳門的支持（一國兩制的充分落實）、澳門社會治安的改善、以及澳門成功開放賭權。

（一）一國兩制的充分落實

雖然早在1993年中央政府就公佈了澳門特別行政區基本法，承諾“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”（基本法第5條）²，“澳門特別行

2. 中華人民共和國澳門特別行政區基本法，澳門特別行政區印務局，http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_cn.asp

政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策”（基本法第118條），但在澳門回歸之前相當長一段時間裡，社會對澳門博彩業的未來前途仍然充滿擔憂。許多人認為，雖然中央不會取締澳門的賭場產業，但大陸可能對賭場實施嚴格的監管，從而導致賭場最終沒法有效經營而退出市場。對賭場的政治壓力和嚴厲的監管有可能使澳門的大賭客到亞洲其他地方的賭場賭博（Sprague and Lopez, 2000）。³這種擔心在壟斷經營澳門賭場40多年的何鴻燊身上反映特別明顯。何鴻燊在20世紀90年代初開始在越南、朝鮮、菲律賓開設賭場。同時也申請許可開始經營網上博彩，其目的就是為了避免回歸之後的風險（Giley, 1999；Soo-Kyoung Kang, Cathy H. C. Hsu, 2000）。⁴澳門回歸後，這種擔心被證明是多餘的。

回歸以來，基本法的承諾得到了嚴格的落實。儘管中央對內地居民赴澳門旅行有一定的限制，對內地官員的限制尤其嚴格，但中央對澳門博彩業總體是積極支持的；對賭博給帶來的負面影響，也是世界上最寬容的。比如2003年，非典在多地流行，使澳門經濟面臨困難，內地推出了自由行。2005年內地開展“全國集中打擊賭博違法犯罪活動專項行動”，導致緬甸、老撾靠近雲南邊境的82家賭場關閉，越南境內主要面向中國人的兩大賭場、朝鮮的英皇賭場都暫時歇業。但對澳門網開一面，使澳門的博彩收入繼續保持較快的速度增長。2005年增長11%，2006年增長23%，2007年更增長47%。澳門博彩產業導致內地許多社會問題，如貪污公款、非法監禁、自殺等，但內地沒有因此對澳門施加很大的壓力。這種寬容在世界任何“一國”之內都不可能發生。因此可以肯定地說，如果沒有基本法和一國兩制的制度，澳門的博彩業不可能有今天的巨大成功。最有力的證明之一就是澳娛（STDM）的案例。澳娛離開澳門在亞洲其他國家開設的賭場基本上都不成功。在平壤的賭場，因為朝鮮的經濟貧困和內地限制簽證政策，而不能吸引到足夠的外國賭客。在越南海防的賭場，因為當地

3. Sprague J. and Lopez, A., *Many Losers, But Few Winners Asiaweek*, FEBRUARY 4, 2000 VOL. 26 NO. 4.

4. Soo-Kyoung Kang, Cathy H. C. Hsu (2000) *Asia Pacific Rim Casino Industry Outlook in the 21st Century. Fourth International Conference "Tourism in Southeast Asia & Indo-China: Development, Marketing and Sustainability"* June 24-26, 2000.

基礎設施落後，尤其是交通不方便，妨礙了遊客訪問該地區。而菲律賓的新業務則僅僅限於賽狗和賓果遊戲，使其無法與菲律賓其他11個遊戲齊全的賭場競爭，從而限制了其創造收入的能力（Sprague and Lopez,2000）。

（二）形象與治安的改善

澳門博彩業的成功發展也與澳門形象和治安的大幅改善有關。在回歸之前，澳門的形象一直比較負面。1999年3月，英國每日電訊報寫到：

“當W. H.奧登和C.伊舍伍德1938年路經澳門時，他們發現，澳門是來自天主教歐洲的雜草……葡萄牙與中國的怪胎。在這裡，教堂與妓院並立，洛可可風格的神像是賭徒的精神大獎。六十年後，當澳門準備從450年的葡萄牙統治擺脫出來的時候，賭博仍然是殖民地的經濟支柱，妓女仍然充斥賭場酒店。”⁵

美國芝加哥論壇報稱“澳門是亞洲的狂野西部，充滿賭場、賣淫和有組織犯罪。”⁶BBC寫到，“在與內華達州一樣因為賭博出名的澳門，賭博業已不可避免地與敲詐勒索、放高利貸和賣淫聯繫在一起。黑社會歹徒正在進行一場血腥的地盤爭奪戰。雖然與拉斯維加斯相比，澳門的實際的犯罪率相對較低，但一系列受到廣泛報導的謀殺和暗殺企圖已經嚴重削弱了澳門的形象”（Joe Havelly, 1999）。⁷華盛頓郵報指出，“澳門曾是世界謀殺率最低的國家之一。但從1996年以來，事情已經失控。從那以來，超過90人被暗殺，其中包括執法人員、司法人員、甚至葡萄牙政府的官員”。⁸亞洲週刊寫到，“自從

5. The Telegraph, *Macau: And the gamblers played on*, 27 Mar 1999, <http://www.telegraph.co.uk/travel/>

6. LIZ SLY, *Plagued By Gangs, Macau Reverts To Chinese Rule*, Chicago Tribune, December 19, 1999.

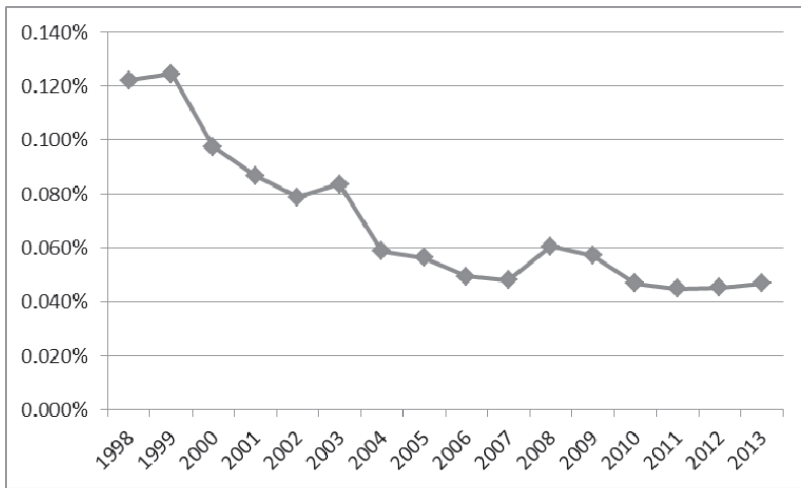
7. Joe Havelly, *What now for Macau? Bbc Monday*, 20 December, 1999.

8. Clay Chandle, *China Regains Macau After 442 Years*, Washington Post Foreign Service, Monday, December 20, 1999; Page A01.

1996年以來，黑社會或秘密社團之間的血腥戰爭，把澳門變成了20世紀20年代的芝加哥，賭場之外充滿了機關槍謀殺。1999年澳門發生了37起兇殺案，比1998年的28起大幅增加。”（SPAETH，1999）⁹就在澳門回歸的1999年初，香港廉政公署還破獲了香港腐敗的海關官員協助在澳門洗黑錢的案件。有關人員分別被判監禁和徒刑。¹⁰澳門首任特首何厚鏞也承認犯罪和賭場問題本質交織在一起。他說“哪裡有黑社會，哪裡就有戰爭”。“當涉及大量金錢的時候，人的生命就不值錢了”（Spaeth，1999）。

回歸以後，澳門的社會治安迅速好轉。1998年澳門的犯罪案與遊客數量之比是千分之十二。2000年下降到千分之九點七，2013年更下降到千分之四點七（圖2）。社會治安的好轉為澳門博彩發展提供了基礎。

圖2 澳門犯罪案數與遊客數量之比



資料來源：澳門統計暨普查局

9. SPAETH, A, *Macau's Big Gamble*, 《亞洲時代周刊》(Time Asia), DECEMBER 20, 1999 VOL. 154 NO. 24.

10. ICAC (香港廉政公署) *International Anti-corruption Newsletter*, 1999年3月15日, <http://www.icac.org.hk/news/issue4/content.asp?chapter=2>

隨著治安的改善和監管的改善，澳門的形象也大幅改善。媒體對澳門的描述已不再是賭場、賣淫和有組織犯罪，而更多的是澳門博彩業的成功以及澳門的經濟成就。比如中文和英文的維基百科中的澳門形象：“回歸後賭權開放，澳門現已發展成世界第一大賭城，2012年人均本地生產總值世界第二，僅次於盧森堡；亞洲第一，成為亞洲首富。”“澳門是世界上預期壽年第二高的地方。”“澳門也是亞洲少數‘人類發展指數’（HDI）領先的地區之一。2012年，澳門的人類發展指數為0.882，全球排名第25位，與韓國、臺灣、香港、新加坡和汶萊並駕齊驅。”

（三）賭權成功開放

賭權開放是澳門回歸以來最重要的事件之一，也是澳門博彩產業在回歸之後快速發展最重要的推動力。澳門回歸後首屆特區政府一成立就開始考慮開放賭權的問題。何厚鏵2000年施政報告提到：“博彩業的發展，是社會關注的焦點。政府將加強對該行業的管理，同時，將積極進行客觀全面和細緻的分析研究，並在此基礎上制訂長遠的博彩業政策，從而促使該行業繼續向前發展。”¹¹顯然，2000年特區政府已經在研究開放賭權的問題了。2001年7月特區政府通過“幸運博彩經營法律制度”，10月公佈“幸運博彩經營批給的公開競投，批給合同，以及參與競投公司和承批公司的適當資格及財力要件”的行政法規。11月正式接受3個新賭牌的投標。2002年2月8日競投委員會公佈取得臨時賭牌的3間公司：澳門博彩股份有限公司、永利渡假村澳門股份有限公司、銀河娛樂股份有限公司。同年12月，銀河娛樂與政府談判後，要求分拆賭牌，政府最終允許每個財團，可把賭牌轉批一次。銀娛正式與威尼斯人“分道揚鑣”，開始各自獨立經營賭場。澳博於2005年，把賭牌售予何超瓊與美國美高梅的合資公司；而永利則於2006年，把賭牌賣給由澳洲PBL及何猷龍共同擁有的新濠博亞。澳門的賭牌由此增至六個。澳門從此進入6家賭牌公司競爭的局面。

11. 澳門特別行政區2000年財政年度施政報告。

賭權的成功開放，為澳門的博彩業注入了新的活力。度假村式的賭場開始進入澳門，使澳門有了嶄新的博彩模式。不同背景、不同風格的賭場加入競爭，增加了澳門的博彩產業的集聚優勢，使澳門更容易引起遊客注意，使遊客有了更多的選擇。澳門的國際競爭力由此大幅提升。

三、基於“目標管理”的績效評價

所謂目標管理，是以目標為導向的管理。其最重要的核心內容是事前制定目標，一定時間後對目標達成情況進行度量 and 評價，從而為下一步決策提供依據。目標管理是企業和政府管理的一個有效工具。基於目標管理的精神，我們先檢查政府的目標，然後根據結果評價政府的績效。

（一）政府的目標

從政府最初選擇3家博彩公司的意圖看，政府開放賭權的目標有3個：

1、引進競爭，打破壟斷。2001年何厚錕在施政報告提到：“特區政府將繼續堅持公平、公正的基本原則，並以開放的態度，妥善引入良性競爭機制，以增強市場吸引力，促進澳門競爭力的提升……博彩專營制度將在科學分析的前提下走出新的方向。”¹²

2、帶動周邊行業。在同年的施政報告中，經濟財政司的範疇提出：通過博彩業的發展帶動其他相關的周邊行業，如酒店業、飲食業及會議展覽業等。¹³

3、降低對博彩業的依賴，發展非博彩元素。澳門貿易投資促進局2002年的《澳門經貿》封面文章對將賭權授予3家博彩公司的決定有如下評價：三家獲得博彩業經營牌照的公司中，選擇澳門博彩股份有限

12. 澳門特別行政區2001年財政年度施政報告。

13. 同上。

公司是因為該公司的前身澳娛在過去四十年一直以專營合約形式經營澳門博彩業，已成功建立一定的客源，對維持現有的公共收入提供穩定作用。第二間獲賭牌批給的是澳門永利渡假村股份有限公司。“永利的主要股東在發展休閒渡假中心及國際會議展覽業務方面，具有開創新局面的魄力和成功經驗（譚伯源語）”。“永利渡假村控權股東史提芬·永利有非常傑出的成就，把拉斯維加斯從純粹博彩旅遊變成闔家歡旅遊的著名旅遊城市。這種蛻變正是澳門居民渴望已久的（譚伯源）”。引進永利是因為永利能配合澳門發展的新路向。第3間獲批賭牌的公司是銀河娛樂場股份有限公司及美國威尼斯人酒店集團。威尼斯人酒店集團在拉斯維加斯經營的酒店具有水鄉威尼斯的特色，集團同時擁有豐富的經營會議展覽經驗。在國際會議展覽界擁有很高的知名度，網絡廣闊；而銀河集團的香港商人呂志和家族，不但財力雄厚，在亞洲和中國經營高級酒店，這些都是對澳門日後致力發展區域性國際會議中心的有利條件。有助於帶動澳門其他產業發展。¹⁴

（二）目標實現情況

開放賭權的第一個目標無疑是充分實現了。從一家壟斷到6家競爭，無疑使澳門的博彩產業從壟斷經營變成了競爭經營。競爭促進了博彩服務的改善，博彩員工的待遇提升，以及政府的收入增加。這是賭權開放的最大成就。

賭權開放的第二個目標可能只是部分實現。澳門的酒店業因為缺乏營業額的資料而難以判斷。因此我們只能觀察澳門的批發、零售和餐飲的資料。從統計數字看，這些行業有較大的發展，但無法判斷這些發展多大程度上是因為澳門的賭權開放，多大程度上是市場自然增長的結果。因為從2006年到2012年，雖然澳門的批發年均增長10%，零售年均增長了30%，餐飲年均增長17.3%，但同期內地批發年均增長高達25%，餐飲高達24%，遠遠高於澳門的增長。只有零售比澳門落後5%，但增長也高達25%（表2）。同期，香港的批發、零售和餐飲

14. 《澳門經貿》，澳門貿易投資促進局，封面故事，第36期，2002年5月。

的年均增長也分別達13%、17%、12%。¹⁵因此澳門的批發、零售和餐飲的高增長，很可能是因為內地的經濟發展，內地到澳門的遊客消費能力增強的結果。如果再考慮澳門的人口增長，博彩業的帶動作用就更模糊。澳門2005年的人口為48.4萬人，2012年為58.2萬人¹⁶，年均增長2.6%。

表2 內地與澳門批發、零售與餐飲業的增長趨勢比較

	內地批發	澳門批發	內地零售	澳門零售	內地餐飲	澳門餐飲
2006	16%	12.5%	27.3%	21%		
2007	20.6%	4.1%	20.7%	33%	51.3%*	41.8%*
2008	61.2%	15.6%	40.0%	37%	35.9%	16.6%
2009	-7.3%	-6.1%	14.1%	15%	3.6%	6.5%
2010	38.8%	8.7%	32.7%	37%	18.9%	14.9%
2011	31.8%	18.2%	24.9%	42%	19.2%	10.6%
2012	13.3%	16.9%	16.2%	23%	16.0%	13.3%
年均增長	24.9%	10%	25.1%	29.8%	24.2%	17.3%

*由於澳門的餐飲業缺乏2006年的資料，為便於比較，內地和澳門2007年的增長都是比2005年資料的增長。

資料來源：中國統計年鑒、澳門統計暨普查局。

政府的第三個目標基本上沒有實現。從博彩業佔GDP的比重看，從賭權開放以來，澳門對博彩業的依賴加深了，而不是減少了。1998年，澳門博彩業增加值（按生產法計算）僅佔澳門GDP的22.5%，2012年該比重上升到了45.9%（圖3）。如果看政府的財政收入來源，澳門對博彩業的依賴還更高。

15. 香港特別行政區政府統計處。

16. 澳門統計暨普查局資料。

圖3 澳門博彩業佔GDP的百分比（以當年價格計算）



資料來源：澳門統計暨普查局

上述結論也可以從澳門博彩公司自身的收入結構中看出來。不管是看6家博彩公司的總數，還是只看以會展聞名或度假村聞名的美資博彩公司，都很容易發現，博彩公司來自博彩之外的收入非常低。2013年6間博彩公司來自博彩的收入佔公司總收入的94.3%。即使是澳門“最多元化”的威尼斯人，其非博彩收入也僅佔其總收入的11.3%（表3）。而同期，拉斯維加斯大型博彩公司（年收入7200萬美元以上的公司），來自博彩的收入僅佔賭場整個收入的36.9%。

表3 澳門賭場2013年博彩收入比重

公司	博彩收入%
永利	94.2%
銀河	96.3%
威尼斯人	88.7%
MGM	93.4%
澳博	99.2%
新濠博亞	94.1%
平均	94.3%

資料來源：根據6家公司2013年年報計算。

四、博彩業管理中的主要缺陷

（一）缺乏戰略規劃

博彩業是澳門最重要的產業，直接關係到特區政府90%以上的財政收入，23.4%的澳門勞動人口的就業，如何發展該產業應該是特區政府各項工作中的重中之重。但遺憾的是，澳門自回歸以來，特區政府從來沒有博彩產業的戰略規劃，而戰略規劃是發達國家政府管理的一個最重要的工具。所謂戰略規劃，指為實現政府的戰略目標而制定的具體戰略。¹⁷戰略規劃包括1) 確定戰略目標，2) 制定實現戰略目標的方法，3) 制定可選擇的戰略包括優先採用的方法，4) 執行選擇的戰略。

美國1993年的“政府績效及結果法案”通過法律的形式明確規定政府部門必須制定戰略計劃、績效計劃和結果分析，並根據制定的目標度量結果和報告進展。美國政府機構的戰略規劃的內容包括部門使命、長期目標（4-5年）、年度績效計劃、實現計劃的方法和度量績效的方法。法案還規定美國政府機構必須提供年度績效報告，評價公司績效目標成功或不成功的地方。¹⁸澳大利亞、紐西蘭、韓國也都採取美國政府的戰略管理模式，並取得了巨大的成功。

縱觀澳門回歸15年來的政府施政報告，以及有關部門的施政方針，均沒有發現戰略規劃。政府發展博彩產業的根本目標是甚麼？實現該目標的最佳戰略是甚麼？5年計劃達到甚麼目標？年度目標是甚麼？我們在政府的網頁或政府公報中均沒有看到任何類似的東西。顯示政府在博彩管理方面的缺陷。由於缺乏戰略規劃，政府在實施博彩產業的管理方面存在很大的盲目性。比如，賭牌究竟三張為好還是六張為好？政府並沒有充分的論證。博彩公司中標之後提出分拆賭牌，這種分拆是否符合澳門的長遠利益？不清楚。永利中標之後提出政府

17. Lynn E. Davis, Melanie W. Sisson, *A Strategic Planning Approach: Defining Alternative Counterterrorism Strategies as an Illustration*, Published 2009 by the RAND Corporation.

18. Government Performance and Results Act of 1993, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:S20>:

需要修改有關法律條例，該修改是否與澳門追求的目標一致？以及澳門博彩產業的規模多大對澳門長遠目標最有利？這些都沒有答案，因此政府在博彩管理中常常出現行動與目標相違背的情況。由於缺乏戰略規劃，政府過快批准博彩公司擴大規模，導致目前出現一系列的人力資源問題、交通擁堵問題、土地資源問題、澳門的承載力問題，從而使社會陷入非常被動的局面。

（二）提出的目標缺乏落實機制

研究政府的施政報告，可以發現，特區政府對博彩業的發展目標也缺乏落實機制。比如，引進永利，是因為永利的度假村式的賭場有利於發展澳門成為“闔家歡”旅遊目的地。但政府同永利的合約裡面並沒有任何落實條款，結果永利在澳門修建的永利賭場與“闔家歡”的度假村酒店沒有任何聯繫。其他賭場也有類似的情況。

（三）缺乏績效評價制度

績效評價是使用可量化的資料定期考察公共項目的結果和效率的過程。績效評價制度是公共管理最有力的工具，是政策制定者和決策者跟蹤工作的進展，並顯示有關政策或專案的影響的主要手段。¹⁹有了績效評價，決策者才可能知道，有關部門或下屬是否按既定的目標努力，政府資源是否得到充分利用，已經取得的成就和存在的問題。這些資料將為下一步的決策提供依據。但澳門至今沒有這種績效評價制度。特區政府每年都有施政報告，每年有關部門對博彩產業或澳門其他產業的發展也都有設想，但施政報告裡面看不到對上一年度或上一階段的系統評價。即使有評價的地方，也只是內部自己的評價，而不是由獨立的、客觀中立的機構或組織作出的評價。由於缺乏這些評價，使政府的博彩管理長期存在某些缺陷一直得不到糾正。這可能也是導致博彩業過快、監管制度跟不上、產業多元化缺乏進展等問題的重要導因。

19. Kusek, J. Z. & Rist, R. C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank, 2004.

五、總結

澳門回歸已15個年頭，澳門博彩業開放以來已經歷了10個年頭。澳門博彩業取得了巨大的發展。博彩業為政府帶來稅收，增加了就業和提高了就業員工收入水準。但博彩業對其他行業的帶動作用並不明顯，開放賭權對澳門的經濟多元化也沒有起作用，這些與政府對博彩業的管理存在一定的缺陷有關。今天澳門的博彩業面臨的經營環境正在發生巨大的變化。過去澳門博彩業的優勢主要來自壟斷優勢：整個亞洲地區除了澳門都沒有大型的賭場。但隨著新加坡兩個大型賭場的開業，菲律賓、俄羅斯大型度假村賭場的開業，日本、越南等可能在未來幾年加入競爭，澳門的優勢將逐漸消失。為此，澳門必須通過更科學的管理來提升博彩產業的國際競爭力。制定戰略規劃並嚴格實施是提升澳門博彩管理的一個重要手段。