

博彩承批公司（或博彩獲轉批給人）須與博彩中介人就博彩中介人不履行對博彩者的義務負民事責任？

（關於中級法院第 840/2017 號案和第 475/2018 號案以及終審法院第 45/2019 號案的合議庭裁判）

João António Valente Torrão（杜約翰）*

前言

我們曾適時地就中級法院第 840/2017 號案和第 475/2018 號案以及終審法院第 45/2019 號案的合議庭裁判——該等裁判涉及博彩承批公司（或博彩獲轉批給人）是否須與博彩中介人就博彩中介人不履行對博彩者的義務負民事責任的問題——作出了評論。

當時基於我們提出的理由，我們不同意該等合議庭裁判的決定及法律論證。

然而，後來第 7/2022 號法律修改了第 16/2001 號法律（後者被第 121/2022 號行政長官批示重新公佈），而十二月十九日第 16/2022 號法律則廢止了第 6/2002 號行政法規，並創新地訂定了前述合議庭裁判所涉及的連帶責任。

在本文的第 10 點，我們將繼續討論這個問題，並分析在新規定之下，我們是否維持之前的見解。

* 葡萄牙最高行政法院榮休大法官。

*

標的問題

某一博彩者在某一博彩中介人處存放了籌碼。

在其中一個個案中，有一名職員為謀私利挪用了部份籌碼並隨之失蹤，最後被提起刑事訴訟。而在另一個案中，負責保管籌碼的人員拒絕交出籌碼。

有人對博彩中介人及博彩中介人業務所在的承批公司提起了民事訴訟，而在上訴階段，中級法院認為承批公司須與博彩中介人一起為對博彩者造成的損害連帶承擔民事責任，這一決定獲終審法院確認。

在保留應有尊重的前提下，我們認為這一見解欠缺法律支持。

為引證我們的見解，在分析我們認為值得批判的合議庭裁判內容之前，我們先從以下幾個方面展開論述，因為它們將導出有別於中級法院第 840/2017 號案和第 475/2018 號案以及終審法院第 45/2019 號案的合議庭裁判的見解：

1. 博彩中介業務的概念
2. 從事該業務的法定要件
3. 實際從事業務及其開端
4. 博彩中介業務中的“參與者”：
 - (1) 澳門特別行政區政府
 - (2) 博彩中介人
 - (3) 博彩者
 - (4) 娛樂場博彩承批公司（或獲轉批給人）
5. 博彩中介人的義務及權利
6. 承批公司或獲轉批給人的義務及權利
7. 對前述合議庭裁判的分析

8. 補充說明

9. 結論

10. 12月19日第16/2022號法律規定的制度

1. 博彩中介業務的概念

對於法律上如何理解“博彩中介業務”，^{1 2 3} 法律所提供的幫助並不多。

事實上，第16/2001號法律第二條第一款（六）項規定，就該法律而言：“博彩中介人——在娛樂場推介幸運博彩者，其工作係給予博彩者各種便利，尤其是有關交通運輸、住宿、餐飲及消遣等，而收取由一承批公司支付之佣金或其他報酬。”

而第6/2002號行政法規第二條亦規定：“為適用本行政法規及其他補足性法規的規定，娛樂場幸運博彩中介業務（以下簡稱‘博彩中介業務’）是指向博彩者提供包括交通、住宿、餐飲、消遣等各種便利而收取由一承批公司支付的佣金或其他報酬作為回報，以推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩的業務。”⁴

¹ 嚴格來說，自70年代開始便已存在，正如 Jorge Godinho 所指：“*Gaming promoters, in fact, have existed since the late 1970s, but they were never formally regulated prior to 2002. Immediately after the 2001/2002 tender process, the Macau Government moved to license and regulate them so as to have transparency and clarity in this important segment of the gaming market.*”（《Casino gaming in Macau: evolution, regulation and challenges》，載於互聯網，第10頁）

² 前項引用的作者提到該業務非常重要，因為：

“Promoters recruit new customers, especially in Mainland China and elsewhere. Other essential reasons are that gaming promoters are allowed to issue credit to patrons and assume the corresponding risk of default and promoters arrange for funds for gambling to be available in the casino in a context where there is no free movement of capital from Mainland China.”

³ *“Attracting high rollers is a key marketing issue, the business is highly competitive. Each marketing department will have a specific view on how best to approach the matter; generally, it can be said that at the top-end, the casinos may provide executive suites, hosts, transportation in private jets owned by the company, food and beverage, and other complimentary services (‘comps’ in casino jargon). It should be mentioned that this segment of the market is also more risky for the casino, especially due to increased volatility and lower margins”*，Jorge Godinho，同上著作，第13頁。

⁴ *“Gaming promoters are important actors. They promote casino games of fortunes to potential gamblers, by providing facilities, including transportation, hosting, food and entertainment, in exchange for a commission or*

其他法規也有提及博彩中介業務，例如第 5/2004 號法律，其第 3 條第六款（二）項及（三）項規定信貸可發生於：

“（二）作為信貸實體的某一博彩中介人與作為借貸人的某一博彩者或投注者之間；或

（三）作為信貸實體的某一承批公司或獲轉批給人與作為借貸人的某一博彩中介人之間。”

除此之外，法律再無提及博彩中介業務的內容。

*

博彩中介人負責招攬潛在客戶到娛樂場博彩，在有需要時為他們安排到澳門的交通，並提供住宿及消遣的便利，以便他們在博彩中介人業務所在的娛樂場博彩。

“In practice, promoters of casino games of chance carry out their activities in different ways, namely through the use of VIP rooms with a concessionaire/subconcessionaire for the operation of casino games of chance for a certain period of time, in association with a ‘satellite casino’ or a ‘satellite gaming machine hall’ or even in the ‘bate-ficha’ function where they receive commissions. Different functions are assumed in each of these roles, potentially even assuming several roles at the same time. The most frequent is the carrying out of activities through the use of VIP rooms with a concessionaire/ subconcessionaire.

The operation of VIP rooms is done in two ways: the ‘acquisition of gaming chips scheme’ and the ‘sharing of profits and losses scheme’ . In the first case gaming promoters receive a commission or other remuneration, paid by the concessionaire/subconcessionaire for the operation of casino games of chance, with a maximum limit of 1.25% as prescribed by legislation in force, in accordance with the amount of ‘non-negotiable’ gaming chips acquired. In the second case, the gaming

other remuneration to be paid by the casino concessionaire” , Alexandre Dias Pereira , 《Casino Game Law in Macau》 , 載於互聯網。

*promoter receives no commission for the acquisition of gaming chips, but divides revenues from the room in question, with the concessionaire/subconcessionaire with no distribution limit. Currently, most the VIP rooms are operated under the ‘sharing profits and losses scheme’ mode, insofar as it more flexible and has no limit in the distribution of profits.”*⁵

正如我們在下文會看到，博彩中介人當然必須與其客戶訂立合同。我們在之後亦會看到，博彩承批公司（或獲轉批給人）與有關博彩者之間建立的關係，跟前者與任何一位出現在娛樂場內的博彩者之間的關係無異：客戶投注，如果贏得彩金，承批公司就必須支付。

2. 從事博彩中介業務的法定要件

從事有關業務須先獲發准照及在其後於一承批公司或獲轉批給人處進行登記。

為此，第 6/2002 號行政法規第 6 條及第 23 條分別規定如下：

“一、獲政府透過博彩監察協調局發給博彩中介人准照者，方可從事博彩中介業務。

二、除須符合其他法定要件外，博彩中介人准照只可發給被視為具備適當資格獲發准照的申請人。

三、特別是處於自被科處第 32-B 條第一款（一）項規定的註銷准照附加處罰之日至遞交下條所指申請書之日未滿兩年的情況的申請人，視為不具備資格。

四、博彩中介人必須在博彩中介人准照的有效期內保持其適當資格。”

“一、獲發博彩中介人准照後，博彩中介人必須在一承批公司進行登記，方可從事業務。

二、上款所指的博彩中介人登記，須獲得由政府透過博彩監察協調局作出的許可。”

*

⁵ 溫令韜：《Macau Gaming Law, Annotated with Comments》，第三卷，第 149 頁。

發出博彩中介人准照的程序，自申請人向博彩監察協調局遞交申請書後展開，並由同一行政法規第 7 條至第 15 條規範。

3. 實際從事業務及其開始

如前所述，博彩中介人獲發准照後，必須向一承批公司或獲轉批給人進行登記，並應與後者以書面方式訂立合同，一式三份，且有關簽名須經當場公證認定，方可實際從事業務。

此外，博彩中介人的登記須獲得由政府透過博彩監察協調局作出的許可。

4. 博彩中介業務中的“參與者”：

- (1) 澳門特別行政區政府
- (2) 博彩中介人
- (3) 博彩者
- (4) 娛樂場博彩承批公司（或獲轉批給人）

從以上所述，我們可以得出如下結論：博彩中介業務有四個“參與者”：澳門特別行政區政府、博彩中介人、博彩者及承批公司或獲轉批給人。之所以說“參與者”而非“主體”，是因為事實上，我們認為當中不存在一個四邊關係，而只存在數個雙邊合同關係，主要為：博彩中介人與博彩者、博彩中介人與承批公司。當然，還存在着博彩中介人／承批公司／政府這一關係，但它屬於法定範圍而非合同範圍。

讓我們看看這些“參與者”各自在我們關注的問題上所扮演的角色。

(1) 政府

政府是透過博彩監察協調局來介入的。該局不僅負責審查發出准照的要件（博彩中介人的適當資格是一項重要和特別嚴格的要件），同時也負責在之後審查博彩中介人及承批公司履行義務的情況（第 30 條及第 32 條）。

而行政長官則負責對違反第 6/2002 號行政法規的違法行為科處處罰（第 32-C 條第二款）。

(2) 博彩中介人

為從事其業務，博彩中介人須先獲得政府發給的准照，並在一承批公司或獲轉批給人進行登記及與之訂立合同。之後，博彩中介人亦須與博彩者建立合同關係。我們將在下文對該等合同關係作更詳細的分析。

(3) 博彩者

沒有博彩者就不會有博彩，但沒有博彩中介人也可以有博彩者。博彩者應遵守與博彩中介人訂立的合同，但法律沒有規定在博彩中介業務範圍內博彩者應與承批公司有某種法律關係。正因如此，不論是第 16/2001 號法律還是第 6/2002 號行政法規，都從未提及在博彩中介業務範圍內承批公司對博彩者有任何債務關係。

(4) 娛樂場博彩承批公司（或獲轉批給人）

至於承批公司（或獲轉批給人），它們須遵守第 6/2002 號行政法規所規定的法定義務，以及由與博彩中介人訂立的合同所產生的合同義務。

此外，它們可要求博彩中介人履行因與其訂立的合同而產生的義務。

現在，讓我們對上述各“參與者”的權利和義務作更詳細的分析。

5. 博彩中介人的義務及權利

如前所述，從事博彩中介業務須先獲澳門特別行政區政府發給准照，而發出該准照的程序應遵守經第 27/2009 號行政法規修改並重新公佈的第 6/2002 號行政法規的第 6 至 14 條的規定。

(1) 程序的開始：“自申請人向博彩監察協調局遞交申請書後展開；申請書須視乎具體情況而適當附具第八條或第九條所指的表格，以及由法律規定的其他資料或文件，此外，尚須附具一份由承批公司的法定代理人或可使承批公司負責的董事簽署的聲明書，簽名及身份須經公證認定，聲明書內應指出承批公司擬與有關博彩中介人經營業務的意向。”（上述行政法規第 7 條）

程序的結束：“完成第十條所指的適當資格審查程序後，如認為屬公司或屬自然人商業企業主的博彩中介人准照申請人具備適當資格，可以向其發出博彩中

介人准照，有效期為一曆年，⁶ 並可透過最遲於九月三十日向博彩監察協調局遞交的申請書，按相同期間續期；但不影響第五款及第六款規定的適用。”（同一行政法規第 14 條第一款及第二款）

然而，取得准照只是從事有關業務所需要的其中一個步驟。

事實上，根據第 23 條第一款的規定：“獲發博彩中介人准照後，博彩中介人必須在一承批公司進行登記，方可從事業務”，該登記尚須獲得由政府透過博彩監察協調局作出的許可（第二款）。

其後，博彩中介人便可與承批公司（或獲轉批給人）以書面方式訂立合同，一式三份，有關簽名須經當場公證認定。承批公司須於十五日內向博彩監察協調局送交該合同的其中一份正本、合同的所有補充文件的副本，以及與博彩中介人有關的涉及澳門幣一百萬元或一百萬元以上債務的其他文件的副本或涉及支付上指金額的其他文件的副本。（第 24 條第一款至第三款）⁷

(2) 獲發准照的博彩中介人與承批公司（或獲轉批給人）訂立的合同必須載有關於下列事宜的條款：“（一）協定的佣金或其他報酬的數額及支付方法，但須遵守第二十七條第一款所指的經濟財政司司長批示的規定；（二）博彩中介人可在娛樂場從事業務的條件及方式，尤其是有否分配專用的場地；（三）應提供的擔保金及擔保，以及提供的方式；（四）承批公司及博彩中介人承諾放棄特別法院管轄並接受澳門特別行政區現行法律約束。”（第 24 條第五款）

(3) 從前述可見，博彩中介人的權利——這肯定是最重要的——是收取由一承批公司支付的佣金或其他報酬作為其業務的回報。^{8 9}

⁶ “如博彩中介人准照在一月一日之後發出，則自發出之日起至同年的十二月三十一日視為一曆年。”見同一條文第四款。

⁷ 根據 Alexandre Silva Pereira，該合同應被視為澳門《商法典》第 622 條至第 656 條所指的代辦商合同。分析該合同的制度，我們承認它確實與第 6/2002 號行政法規規定的制度相似（《Casino Gaming Law in Macau》，第 10 頁，載於互聯網）。

⁸ 第 83/2009 號經濟財政司司長批示規定：“一、博彩中介佣金或其他任何方式的博彩中介業務報酬不得高於投注總額（net rolling）的 1.25%，不論有關計算基礎為何。”

⁹ 正如 Jorge Godinho 在前面所提及到的著作第 12 頁所述：“*In abstract, a gaming promoter may be paid on different bases: a percentage of ‘front money’ (the funds brought by the patron to the casino and deposited at the cashier); a commission on dead chips; a commission on live chips; a commission on the losses; or a percentage of the net rolling amount bet.*（關於這個問題，參閱該書註腳 52）*The law of Macau is liberal in*

然而，博彩中介人也可以按照第 5/2004 號法律第 3 條第六款的規定向博彩者提供信貸，並從中獲利。

此外，如博彩中介人與承批公司或獲轉批給人訂立的合同內有載明，博彩中介人亦有權使用專用的場地。

(4) 現在我們來詳細看看博彩中介人對其餘每個參與者負有哪些義務。

(a) 對澳門特別行政區政府

首先，如前所述，博彩中介人必須申請准照，方可從事業務。（第 6/2002 號行政法規第 6 條第一款）

其次，博彩中介人必須在一承批公司或獲轉批給人處進行登記，而該登記還須獲得政府的同意。（同一法規第 23 條第二款）

第 6/2002 號行政法規第 16 條包含一項關於博彩中介人義務的概括性規定，按照該規定，博彩中介人應遵守適用於從事博彩中介業務的一切法律及法規；任何違反規定的情況，均作為審查是否具備適當資格時的考慮因素。然而，我們可以在同一行政法規的某些條文看到一些具體的義務：第 17 條第七款¹⁰ 及第八款、第 20 條及第 21 條。

在第 5/2004 號法律規定的信貸範圍內，博彩中介人須遵守第 5 條、第 10 條及第 32 條規定的義務，特別是第 10 條第二款規定的義務：“對於借貸人的姓名或名稱，以及與信貸業務有關的帳戶、帳目往來及其他活動，尤須遵守保密義務。”

the sense that it does not regulate the exact method of payment that should be adopted and leaves that to the market. In the past decade the commissions paid steadily increased, eventually the Government intervened and halted the escalation of commission rates. A law passed in 2009 states that the Secretary for Economy and Finance, who oversees the gaming sector, may set limits on the commissions payable and regulates their method of payment. Payment is defined as including funds and any bonuses, free goods, services, or any other forms of remuneration. The limit was set at 1.25% of net rolling, regardless of the exact basis of calculation adopted.

¹⁰ 合作人（“sub-junker”或疊碼仔）是對從事為博彩中介人（“junker”）招攬客戶的業務之人的法定名稱。招攬客戶的方法通常是提供交通、住宿及信貸等，目的是促進消費已購買或借用的泥碼。他們之間有着密不可分的疊碼制度關係，這一制度僅在 2001 年才成為澳門法律規範的標的。第 6/2002 號行政法規訂定從事娛樂場幸運博彩中介業務的資格及規則，其第 17 條承認“疊碼仔”的專業資格並建立其法律制度。（Lei Chong Heng: “Usura ou crédito para jogo de fortuna ou azar? A protecção penal do consumidor e a experiência de Macau”，向科英布拉大學法學院提交的法學研究第二階段課程（刑法學專業）論文，載於《Revista da FDC 2014》，第 123 頁）

總體來看，這些就是博彩中介人對政府的義務，也就是說，由規範有關業務的法律及法規所產生的義務。

(b) 對承批公司或獲轉批人的義務

沒有在承批公司或獲轉批給人處進行登記或沒有與其訂立合同，就不可從事業務。訂立合同當然會給博彩中介人產生合同義務，而這些義務取決於有關合同。

為此，第 6/2002 號行政法規第 32 條規定了博彩中介人須履行下列義務：

“（六）遵守由承批公司發出的不損害博彩中介人的自主性的指引；

（七）履行因與承批公司訂立的合同而產生的義務；

（八）向承批公司遞交第十七條第二款所指的文件。”

(3) 博彩中介人對博彩者的責任來自第 32 條第五款，該款規定：

“（五）履行一切應承擔的合同義務，尤其是應對博彩者承擔的義務”。

這意味着，除了承批公司向博彩者提供博彩信貸的情況，以及承批公司須在博彩者贏的時候向其支付彩金的義務外，這兩個“參與者”之間不存在任何其他合同關係。

6. 承批公司或獲轉批給人的義務及權利

承批公司或獲轉批給人對政府及博彩中介人負有義務。

因此：

(1) 承批公司或獲轉批給人對政府的義務

首先，不可與未獲發准照的博彩中介人訂立合同。

在博彩中介人獲發准照後，可與其訂立合同，按照第 6/2002 號行政法規第 24 條第三款的規定，必須將合同的一份正本送交博彩監察協調局。

第 30 條規定了承批公司的義務，而第 16/2001 號法律第 29 條還訂定了以下關於博彩中介人佣金的稅項的義務：

“一、承批公司必須透過**確定性就源扣繳之方式**、收繳支付予博彩中介人之佣金或其他報酬有關之稅項，而有關數額係按照源自博彩者之毛收入計得者。

二、支付予博彩中介人之佣金或其他報酬之稅率為5%且具免除責任之性質。

三、基於公共利益之原因，行政長官可於最多五年內部份豁免繳納上兩款所指稅項，但該豁免不得超過有關稅率40%。

四、基於公共利益之原因，行政長官可批准對於作為給予博彩者各種便利之實物給付之報酬，尤其是與博彩中介人所提供之交通運輸、住宿、餐飲及消遣有關之報酬，全部或部份不納入該稅項範圍內。

五、支付予博彩中介人之佣金或其他報酬之應繳稅項，以十二分之一方式繳納，並應由承批公司於有關月份翌月首十日內交到澳門財稅廳收納處。

六、與支付予博彩中介人之佣金或其他報酬稅項有關之債務應以稅務執行程序徵收。”¹¹

(2) 承批公司或獲轉批給人對博彩中介人的義務

雖然這方面只有第6/2002號行政法規第30條提到前者負責：

“（七）致力使在其公司進行登記的各博彩中介人保持良好關係；

（八）準時支付與博彩中介人協定的佣金或其他報酬”。

但是承批公司或獲轉批給人與博彩中介人之間的關係是建基於自由訂立的合同(但不妨礙該合同應載有某些強制性條款——上述行政法規第24條第五款)。

因此，正如終審法院2019年6月26日第4/2015號案的合議庭裁判所述：“不論是該條¹²還是第6/2002號行政法規的其他任何條文，都沒有對《民法典》第三百九十九條所規定的當事人合同自由原則設定任何關於不允許中介人承擔

¹¹ 正如我們在其他地方（《O Código das Execuções Fiscais (**ainda**) aplicável na RAEM, Anotado e Comentado》，電子版，2021年11月）所主張的，經第38:088號命令核准的《稅務執行法典》，根據第1/1999號法律的規定，自1999年12月20日起在澳門特別行政區停止生效。該法典可繼續適用至其被澳門特別行政區立法會通過的具同等效力的法規取代為止，但僅限於根據1999年12月20日之前的法規中的準用性規定。因此，在不存在任何關於稅務執行的法規的情況下，該規定無法適用，故必須適用澳門《民事訴訟法典》規定的普通執行制度。

¹² 所指為第6/2002號行政法規第27條。

由其在某貴賓廳以專營方式從事業務而產生之虧損的限制。因此，雙方完全可以約定博彩中介人按賭廳的收入而收取一項報酬，但同時也承擔賭廳的一部份虧損。”

基此，承批公司或獲轉批給人亦須承擔由合同所產生的義務。（其中一項義務可以是在合同期屆滿後，退還博彩中介人適當提供的擔保金）

(3) 承批公司或獲轉批給人對博彩者的義務

首先，不能忘記的是，博彩者先是博彩中介人的客戶，與博彩中介人有訂立合同。不論是第 16/2021 號法律還是第 6/2002 號行政法規，都沒有規定在承批公司或獲轉批給人與博彩者／博彩中介人的客戶之間存在某種直接的合同關係。¹³ 相反——而且也理應這樣——博彩者只有在第 32 條第五款關於博彩中介人的其中一項義務被提及：

“（五）履行一切應承擔的合同義務，尤其是應對博彩者承擔的義務；”

*

因此，正如在後面我們會更加詳細地說明，在博彩中介方面，承批公司或獲轉批給人只須如對待其他任何博彩者般，在博彩者贏的時候支付彩金。

博彩中介方面的法律規範，主要是基於“博彩中介人／博彩者”以及“承批公司或獲轉批給人／博彩中介人”這兩個雙邊關係，且關係的任一方當事人只須承擔由訂立的合同所產生的義務。

我們將在後面部份看看，應如何理解第 16/2001 號法律第 23 條第三款及第 6/2002 號行政法規第 29 條所指的責任。

¹³ 按照 Lei Chong Heng，前面所提著作及出處，第 121 頁，所述：“娛樂場內存在兩個體系，一個是開放予所有博彩者的中場（mass market）體系，另一個是貴賓廳（VIP）體系。後者一方面對博彩者有嚴格的進入限制，另一方面其所得博彩收入約佔特區博彩公共收入的 70%。貴賓廳在澳門自然形成，最早的“鑽石”貴賓廳於 1984 年在葡京娛樂場內非正式設立，當時澳門旅遊娛樂股份有限公司（澳娛）仍享有專營權，沒有政府的任何行政許可，而澳娛與貴賓廳經營者訂立的合同亦沒有受到法律的規範。正如我們所知，以前的博彩稅率極高（現在也是），承批人需要貴賓廳經營者來減少或者分擔行政服務和市場的成本，以及博彩經營業務本身固有的風險，在此背景下，業務非集中化就是一個合理的選擇。”從這裏似乎也可以看出博彩中介人在貴賓廳管理上的自主性（儘管理所當然地，正如法律也有指出，其須受承批公司及博彩監察協調局的監管）。

*

我們認為，從前文所述可見，僅存在博彩中介人與博彩者之間根據第 16/2001 號法律及第 6/2002 號行政法規的合同聯繫，這一點獲中級法院的合議庭裁判承認，當中指出第三被告（獲轉批給人）並不是“上訴人與第一被告所訂立的寄存合同的一方當事人”。¹⁴ 同樣地，終審法院的合議庭裁判也寫到：“上訴人作為‘幸運博彩經營權的承批公司’，並沒有與原告／被上訴人訂立任何被援引或作為目前被提起上訴的中級法院所作的‘給付性裁判’之‘根源’（或‘理據’）的‘合同’（或協議）。”

7. 對前述合議庭裁判的分析

現在，我們來分析前述的合議庭裁判。

(1) 基於第 840/2017 號案的已獲證實的事實，¹⁵ 中級法院總結認為，獲轉批給人須與博彩中介人以連帶責任的方式，退還博彩者要求獲賠償、關於其存放於由博彩中介人／被告所管理的貴賓廳的港幣 17,853,300.00 元，理由如下：

“（……）雖然不是上訴人與第一被告所訂立的寄存合同的一方當事人，但第三被告／被上訴人不能聲稱沒有義務知悉有關合同。”

這是因為“結合第 16/2001 號法律及第 6/2002 號行政法規，尤其是後者第三十條及第三十二條的規定，第三被告／被上訴人負有法定義務監察及監管由其聘請在其娛樂場內從事業務的第一被告／博彩中介人的業務（見調查基礎表第十條，關於上訴人承認的內容）”。

Luis Pessanha 在“澳門的幸運博彩和投資推廣”（刊登於《澳門公共行政雜誌》第二十卷，總第七十七期，2007(3)，第 722 及 723 頁）中支持上述論證，文中提到：

¹⁴ 如前文所述，這屬於博彩中介範圍，因為事實上，前者可透過向博彩者提供信貸來建立第 5/2004 號法律規定的合同聯繫。然而，這一情況與我們現正分析的情況不同，因為如果不償還所提供的信貸，責任在博彩者身上。而雖然這發生在娛樂場內，但明顯地，博彩中介人與有關信貸無關；同樣地，如果信貸是由博彩中介人提供，則承批公司或獲轉批給人與有關信貸無關。

¹⁵ 參見 <https://www.court.gov.mo/sentence/pt/27403>，三、已確定之事實。

“博彩中介人向承批人／轉承批人的每年登記並不僅僅是手續，相反，是承批人／轉承批人對‘其’博彩中介人、其董事和合作人在賭場進行的業務的真正的連帶責任（參看第 6/2002 號行政法規第 29 條）。承批人／轉承批人應對博彩中介人的業務進行積極的和謹慎的監察並確保他們應遵守法律、規章和合約的責任，通知有權當局任何可以指明犯罪活動的事實（特別是，博彩中介人清洗黑錢）而且要確保在同一個承批人／轉承批人登記的博彩中介人之間有必要的正直和禮貌關係。”

前述合議庭裁判還指出：“上訴人不僅有法定義務監察博彩中介人在其娛樂場內作出的所有行為，還有義務在出現爭議或潛在爭議時，對博彩中介人在其娛樂場內作出行為的方式進行評估，並擁有一切為此目的的合同和法定機制（以及實用機制，如監控和保安系統）。

第三被告／被上訴人作為承批公司，絕不能聲稱不知悉，也沒有義務知悉，由其聘請在其娛樂場內從事業務的博彩中介人的行為。

即是說，規範博彩中介業務的第 6/2002 號行政法規，更廣泛地規定承批公司（及獲轉批給人）須與博彩中介人就博彩中介人在娛樂場進行的活動負連帶責任。”

中級法院概述其對獲轉批給人作出給付宣判時所用的論證如下：“第三被告（博彩承批公司），按照前述行政法規第三十條第五款的規定，負有法定義務監察博彩中介人的業務，尤其是博彩中介人履行法律、法規及合同所定義務的情況，特別是當博彩中介人在未適當地清償其對客戶的債務的情況下終止業務時，須對博彩中介人在其娛樂場內的業務負連帶責任。”

*

一如所見，獲轉批給人曾聲稱——我們亦認為有道理——其與所指寄存無關，且不知悉有關寄存。

中級法院認為該事實具重要性，但在我們看來，它對標的問題毫無意義可言，因為獲轉批給人知悉與否有關寄存，屬無關緊要的事。

我們的理由如下：

(a) 博彩中介人在管理其業務上具有自主性，但不影響博彩監察協調局的監察及獲轉批給人的指引。¹⁶

違反第 6/2002 號行政法規第 30 條（五）項所指的監察義務，包括核實履行法律、法規及合同所定義務的情況，甚至不會被科處任何行政處罰，更何況是“與博彩中介人一起連帶承擔民事責任”。因此，以此為由作出的給付宣判完全缺乏法律支持。

(b) 另一方面，獲轉批給人不須作出監察報告，而且完全可以發生這樣的情況：在監察後的翌日，博彩中介人的職員盜竊了存放的款項。在此情況下，又是否可以監察不力為由作出“處罰”呢？

(c) 再者，監察亦會受到同一行政法規第 21 條規定的保密義務的阻礙。基此，我們確實懷疑獲轉批給人可以知悉有關寄存的存在，因為博彩中介人負有保密義務，當然連寄存人的姓名也不能披露予獲轉批給人。¹⁷

僅此就足以得出結論，中級法院作出有關決定所提出的依據並不適當，故應駁回針對獲轉批給人提出的請求。

(2) 現在讓我們來看看中級法院 2018 年 10 月 11 日第 475/2018 號案的合議庭裁判。

基於第 475/2018 號案的已獲證實的事實，¹⁸ 作為判處承批公司負有連帶責任的依據，中級法院在援引第 6/2002 號行政法規第 29 條及第 30 條（五）項的規定後，作出以下論證：“結合這兩條規定，我們發現立法宗旨是，在監管由博彩中介人及其董事、合作人在娛樂場內所開展的活動方面賦予博彩承批公司更大的責任，因為博彩承批公司是博彩中介人及其董事、合作人所開展之活動的受益者，所以要求博彩承批公司對這些活動作出監管，並與博彩中介人及其董事、合作人一起連帶承擔由該等活動所產生的責任是合理且符合邏輯的。

¹⁶ 亦正因此，第 6/2002 號行政法規第 32 條（六）項規定博彩中介人有義務：“遵守由承批公司發出的不損害博彩中介人的自主性的指引”。

¹⁷ 根據該條文最後部份的規定，保密義務僅在刑事警察當局、警察當局及法院當局、博彩監察協調局及財政局行使本身權限而要求提供資訊時中止。

¹⁸ 參見 <https://www.court.gov.mo/sentence/pt-9cd6f50d1b901ebf.pdf>（第 19 至 21 頁：二、事實）。

如上面所指出的，即使博彩中介人以非法融資的方式維持其貴賓廳的運營，這種活動也會直接影響承批公司的博彩經營。

如果承批公司不履行其監管義務，允許或容忍博彩中介人在其娛樂場內開展此項業務，那麼根據上述行政法規第 29 條的規定，它不能不被視為該業務所引致之損害的連帶責任人。”

*

在保留應有尊重的前提下，該合議庭裁判沾有與前一合議庭裁判相同的瑕疵，也就是以監察不力——其實我們甚至不知道這是否確實存在，但誠然並非只因某一事件就能得出如此結論——為由，對承批公司就不屬其責任的事實作出處罰。

如是這樣的話，則政府也理應為對博彩者造成的損害承擔民事責任，因為其負責監察博彩中介人的活動（第 6/2002 號行政法規第 32 條〔一〕項）。

至於“（……）立法宗旨是，在監管由博彩中介人及其董事、合作人在娛樂場內所開展的活動方面賦予博彩承批公司更大的責任，因為博彩承批公司是博彩中介人及其董事、合作人所開展之活動的受益者，所以要求博彩承批公司對這些活動作出監管，並與博彩中介人及其董事、合作人一起連帶承擔由該等活動所產生的責任是合理且符合邏輯的”，這一說法同樣缺乏法律依據。

事實上，承批公司確實從博彩中介人的活動獲益，而同樣可以肯定的是，它們也向博彩中介人作出相關支付。另一方面，監察的存在並不能阻止博彩中介人不遵守法律、法規或合同所定義務。因此，對於監察不力的情況，不會以行政違法行為處罰之，而法院更不能“處罰”承批公司須負上連帶責任，因為法律體系中根本不存在這一類處罰。

誠然，我們可以提出是否存在連帶責任這一問題，但正如在下文可見，連帶責任應在其他方面，而非作為對監察不力的處罰。

(3) 終審法院 2021 年 11 月 19 日第 45/2019 號案的合議庭裁判，¹⁹ 順便一提，在論證方面作出了巨大的努力（儘管我們既不同意有關論證，也不同意最後的決定）。

(a) 該合議庭裁判在對民事責任及民事補充責任方面作出一些說明後，進一步指出：“在探尋第 16/2001 號法律第二十三條第三款（更為準確）的含義和涵蓋範圍時，不能忽略其‘立法意圖’是設立一個與（之前）通過第 245/2000 號行政長官批示為‘賽馬博彩經紀人’所（採納及）規定的制度（相同的）解決方案，該批示在第五款中規定：‘被特許實體須就投注經紀所推展之業務向特許實體負責’（一如前述，我們認為，第 16/2001 號法律第 23 條第三款正是以該項規定作為其藍本而制定的）。”

並總結如下：“考慮到上述批示已經規定‘被特許實體須就投注經紀所推展之業務向特許實體負責’（見第五款），我們認為，前述‘第十八款’的規定指的是其‘就投注經紀的業務向‘第三人’、（尤其是）向“投注人”承擔責任’的觀點（亦）是（完全）合理及恰當的。

（若有）其他的理解（對此我們表示應有之尊重），那將表示立法者不懂得以正確及恰當的方式表達其思想，甚至到了（先後兩次）‘重複’表達同一意思的地步，使用並引入了含義完全不同的詞彙和文字要素來複製‘同一規定’，這明顯公然違背了法律解釋的規則，特別是澳門《民法典》第八條第三款末段的規定。”

*

我們不花時間分析這一論證，因為我們認為有關批示不能以這種方式解釋，理由是政府在博彩和民事責任方面沒有權限，這一點我們將在後面看到。

因此，所指事宜只能由法律規範。

(b) 接着，該合議庭裁判指出第 6/2002 號行政法規第 29 條位於該行政法規第三章（標題為“從事博彩中介業務的規則”）的第二節（關於“博彩中介業務”）——正如其標題本身所指明的，目的在於規範“博彩承批公司”（就“博彩中介業務”）“所承擔的責任”。

¹⁹ 針對前述中級法院 2018 年 10 月 11 日第 475/2018 號案的合議庭裁判提起的上訴，參見 <https://www.court.gov.mo/sentence/pt/33331>。

因此，按照合議庭裁判所述：“（……）該第二十九條不應被理解為是對前文所提及的第 16/2001 號法律第二十三條第三款之規定的（單純）‘重複’、‘解釋’（甚至是‘補充’），因為（……）這是兩項‘不同的規定’，具有‘不同的’理由、目的及‘適用範圍’，因此也就（必然）具有‘（同樣）不同的含義和涵蓋範圍’”。

實際上，與前文就第 16/2001 號法律第 23 條所闡述的觀點相似，我們認為該第 29 條的（靈感）來源（同樣）是第 245/2000 號行政長官批示的“第十八款”（如前所述，該條的內容為“投注經紀之一切業務均由被特許實體負責，因此，投注總額須即時被記錄於賽馬場之中央電腦內，並由電算機作同步顯示”）。

合議庭裁判並總結如下：“（……）根據前文所述（同時考慮到該行政法規第 29 條的‘行文’），我們認為恰當的看法是：該條文旨在規定博彩承批公司（亦）與（其）博彩中介人一起就後者在娛樂場內進行的活動向‘第三人’‘承擔連帶責任’。”

該合議庭裁判還補充了一些關於連帶責任的考慮點（在保留應有尊重的前提下，我們認為它們甚至不適用於本個案，因為其並不涉及受託人或委託人），並援引了兩位同樣認同有關責任的連帶性質的作者來支持其見解，但在我們看來，這兩位作者並沒有作出有關認同，而只是轉錄了法律的內容。因此，在保留應有尊重的前提下，我們看不到上述兩位作者支持合議庭裁判的觀點，理由很簡單，就是他們既沒有說明那是何種責任，也沒有對相關問題作出闡述，以便我們可以知悉他們對有關事宜的理解。

(c) 合議庭裁判其後拒絕上述行政法規第 29 條的理解應如第 16/2001 號法律第 23 條一樣，因為“那種將第 6/2002 號行政法規第二十九條理解為它（應該）是博彩承批公司（像第 16/2001 號法律第二十三條第三款所規定的那樣）‘向政府承擔連帶責任’之依據的觀點同樣也忽略了它所處的‘上下文背景’”。

另外，“（……）假設‘向政府’承擔‘（連帶）’責任是實施‘行政違法行為’和對相關‘責任人’科處‘處罰’的必然結果，那麼又該如何解釋第 6/2002 號行政法規的第二十九條和第三十一條並沒有被放置在從體系（和邏輯）的角度而言更為合理的（特別和專門）規範‘行政違法行為’及其‘處罰’的第四章中呢？”

*

當然，這些問題與我們正在分析的問題無關。

事實上，博彩中介人及其代理人或僱員須負連帶責任是有理由的，因為存在一以個人名義的企業或商人，以及該企業或商人與博彩者之間的合同，所以情況與承批公司的完全不同。此外，在前者的情況中，立法者並沒有對制度作出創新，因為那就是一般法律制度。

關於行政違法行為，無論針對本個案還是其他個案，立法者都沒有任何表示。需注意的是，儘管博彩中介人及承批公司須承擔多項義務，在制定處罰方面，只有佣金的問題受到立法者的關注（除了第 6/2002 號行政法規第 32-A 條第三款規定的情況），而且即便在多年後——2009 年 8 月 10 日的第 27/2009 號行政法規亦是如此。

誠然，第 6/2002 號行政法規最初文本的第 27 條規定：“*博彩中介人不遵守就其從事業務而訂定的規則，構成行政上的違法行為，且不影響應負的民事或刑事責任。*”然而，當初並未訂定相關處罰；而行政法規修改後的第 27 條不再對所指事宜作出規定，並改以“佣金及報酬的限制”為標題。

(d) 合議庭裁判第 57 頁及後續數頁針對最後一項事宜作出論述，當中提到“出於對批給（及轉批給）背後所涉及的‘公共利益的維護與保障’才使得有理由（且強制要求）在相關合同內規定‘承批公司’（和轉承批公司）須按照‘委託人與受託人’關係的一般規則（就該等為發展批給所包含的業務而由承批公司聘用的實體所造成的損害）‘承擔責任’，同時這顯然是一種‘公法上的約束’，其特點是博彩承批公司基於批給合同的特殊‘行政性質’和該合同背後所涉及之大眾利益的目標而受一項‘公法’制度的規範（因此這是一項具有法律條文效力的合同條款）”。²⁰ 讓我們將這部份擱置一邊，轉而處理合議庭裁判在第 50 至 56 頁審理的問題——第 6/2002 號行政法規的性質（執行性行政法規還是獨立性行政法規）。

²⁰ 無論如何，我們不能忽略的是，所指的公共利益考慮點毫無法律支持，承批公司只須對基於由其作出的不法事實或風險而產生的損害承擔責任。我們不認為本個案屬於承批公司應對其業務的風險負責的情況，因為有關業務不涉及任何風險——想賭博的人才會去賭博——同時它也不是一項滿足基本公共需要的業務。

(e) 在提及上述行政法規似乎是一部補足性規章，並因此意味着其第 29 條應根據第 16/2001 號法律去解釋後，合議庭裁判補充如下：“（……）我們認為不能僅僅因為第 16/2001 號法律在其第五十二條（標題為‘補足法規之制定’）中規定‘行政長官及政府應公佈本法律之補足法規’（……）就（簡單地）將第 6/2002 號行政法規視為一部（單純的）‘補足性法規’——‘補足性法規’的概念由（後來的）第 13/2009 號法律予以界定（……）”

（……）要知道該第 16/2001 號法律訂立了《娛樂場幸運博彩經營法律制度》，而這個制度也是可以被‘補充’或‘補足’的，‘從而填補法律和法規的空白或者變通法律和法規的規定以實現行政職能’。”

*

合議庭裁判在轉錄同一法院 2007 年 7 月 18 日第 28/2006 號案的合議庭裁判的部份內容後，作出以下結論：“該第 6/2002 號行政法規中（明顯）含有‘原創性規範’，它顯然不是第 16/2001 號法律的一部（單純）‘執行性規章’，因為其中不但規範了‘發出博彩中介人准照的—行政—程序’，同時也對博彩中介人的全部‘業務’作出了規範，尤其是中介人的‘權利’（例如第 18 條所規定的‘博彩中介業務的非專職性’）、‘義務’（例如第 21 條所規定的‘保密義務’）、‘責任’（例如第 31 條所規定的與其僱員及合作人的責任）和‘限制’（例如第 27 條所規定的‘佣金’和‘報酬’的限制），（所有）這些‘事宜’在我們看來都已經遠遠超過了一部（單純）‘執行性規範’的範疇。”

*

我們來看看這樣的理解是否可以被接受。

1. 第 6/2002 號行政法規第 1 條就規定：“本行政法規規範娛樂場幸運博彩的中介業務，包括規範娛樂場幸運博彩中介人（以下簡稱‘博彩中介人’）適當資格的審查程序、發出博彩中介人准照的程序、博彩中介人在經營娛樂場幸運博彩的承批公司（以下簡稱‘承批公司’）所作的登記以及博彩中介人的佣金或其他報酬的支付。”

然而，該條文完全沒有提及關於博彩中介人及承批公司須就博彩中介人及其僱員或合作人作出的不法事實承擔連帶責任的事宜。

從上述行政法規看不出立法者有任何訂立民事責任制度的意圖，而事實上也不能這樣做。

讓我們來看一看原因。

2. 目前，根據第 13/2009 號法律第 7 條的規定，存在着獨立行政法規和補充性行政法規，後者旨在就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定，當中應明確指出需由行政法規擬規範的法律的規定。

基於這一法律，顯然第 6/2002 號行政法規不可訂立合議庭裁判所主張的責任制度。這是由於第 16/2001 號法律沒有訂定有關事宜，因此不能由行政法規作出規範，更不用說可透過獨立行政法規規範，因為獨立行政法規只可就上述第 7 條（一）項至（七）項的事宜作出規定。

鑑於該法律僅自 2009 年 8 月 15 日起生效，故不適用於本個案。然而，透過適用第 6/2002 號行政法規公佈之日所生效的法律，也可得到同樣的結論。

3. 澳門《行政程序法典》第 105 條至第 109 條對行政規章的事宜作出規範，其中第 109 條提及執行現行法律所必需的規章，這意味着也存在學說上所謂的獨立行政法規。²¹

我們曾在其他地方寫過以下內容：²²

“a) 按是否依賴於法律（或與法律的關係及本身的功能），行政法規可分為：

i) 獨立或自主行政法規，乃是由行政機關為確保履行其職權及所屬當局的職責而制定者，其目的並非為確保先置法律的執行；該等行政法規包含創新性的內容。

ii) 補充性或執行性行政法規，乃是根據已生效的法律而制定及公佈並旨在執行該法律者；該等行政法規對法律未規範但不屬執行該法律所必需的事項作出規定；如與旨在規範的法律相抵觸，則屬違法。”

²¹ 這只是以與法律的關係及本身的功能為標準的一種行政法規分類。關於其他分類，參見杜約翰：《Código do Procedimento Administrativo da RAEM, Anotado e Comentado》，電子版，第三卷，2021 年 11 月，第 9 頁及後續數頁。

²² 杜約翰：前面所提著作，第 9 至 10 頁。

*

在同一著作及地方，我們引用了葡萄牙憲法法院的合議庭裁判，並寫道：

“關於對制定規章權的限制，憲法法院的司法見解頗多，其中第 161/99 號合議庭裁判（公佈於二零零零年二月十六日第三十九期《共和國公報》第二組第 3225 頁）提及該法院第 74/84 號合議庭裁判（刊於《Acórdãos do Tribunal Constitucional》第四卷第 54 頁）並引用 Afonso Queiró（《Teoria dos Regulamentos》，載於《Revista de Direito e de Estudos Sociais》，XXVII 年，第 17 頁），指出如下：‘法律保留構成（……）對制定規章權的限制：行政當局不可在此保留的範圍內制定（獨立或自主）行政法規。對於法律保留的事宜，唯一能制定的規章是執行性行政法規。政府在該範圍內，僅可在共和國議會的許可下，以法令的形式制定創新性規範。’”

4. 這些考慮點完全適用於澳門特別行政區，因為行政法規不可侵犯立法會的職權，否則便違反《基本法》第 71 條的規定。

事實上，根據《基本法》第 71 條（三）項的規定，立法會的專屬權限包括：

“（三）根據政府提案決定稅收，批准由政府承擔的債務；”²³

如此一來，兩者擇其一：要麼認為前述行政法規第 29 條對第 16/2001 號法律沒有規定的連帶責任制度作出規範（合議庭裁判的觀點），因違反《基本法》的規定而不適用；要麼承認其補充了第 16/2001 號法律，僅旨在針對行政違法行為的責任，因此符合同一法律第 23 條第三款的規定。²⁴

*

²³ 亦正因此，第 13/2009 號法律第 6 條（十五）項也規定下列事項須以法律予以規範：（十五）財政預算和稅收。毫無疑問，第 16/2001 號法律屬於這一範圍，正如該法律一開始便寫明：“立法會根據《澳門特別行政區基本法》第 71 條（一）項及（三）項，制定（本法律）。”

²⁴ 然而，可以肯定的是，有關條文甚至基本不會被適用，因為除了第 32-A 條的情況，立法者並沒有制定處罰制度。但是即便在第 32-A 條的情況中，也不存在連帶責任，因為不論是對博彩中介人還是對承批公司，法律均訂定了相關罰款。因此，這當中只存在個人責任。

我們的結論是，承批公司或獲轉批給人不就博彩中介人在與博彩者訂立的合同範圍內作出的不法行為所造成的損害承擔民事責任，顯然這只須由博彩中介人（或其僱員及合作人與其以連帶方式）承擔民事責任。²⁵

當然，如果博彩者因承批公司或獲轉批給人作出的不法行為蒙受損害，承批公司或獲轉批給人須承擔民事責任。但在此情況中，這一結論是從該事宜的一般制度，而非現正分析的博彩法例中得出。

仍需注意的是，各合議庭裁判的觀點可能意味着另一種違反《基本法》（第64條）的情況——承認在本個案中，政府可以修改澳門《民法典》第477條及續後條文所規定的民事責任制度，然而可以肯定的是，該事宜屬於立法會的專屬權限。²⁶

這一理解還與如澳門特別行政區終審法院2007年7月8日第28/2006號案的合議庭裁判²⁷相對立，該合議庭裁判指出：“在被《基本法》保留以法律作出規範的事項之外（法律保留原則），以及不違反法律優越原則情況下，行政長官可以僅憑《基本法》中的規定作為理據核准行政法規。根據法律優越原則，行政法規不得違反具上位效力的規範性文件，尤其如《基本法》、法律，亦不得違反包括行政法原則在內的法律一般原則。”

²⁵ 明顯地，我們之所以不同意對前述規定的解釋，並非基於有關行政法規訂定針對承批公司的義務，而是由於該行政法規在沒有相關權限的情況下為之。鑑於擬補充的法律不涉及這方面的事宜，故有關行政法規不能創新地引入該事宜。基此，合議庭裁判的以下內容值得我們贊同：“同樣，不能從《基本法》的任何規定中可以得出行政法規不能設定針對個人的義務或限制的結論，根據第四十條規定，行政法規所不能做的是，不能對《基本法》第三章所提及的基本權利，以及該第四十條所提到的國際公約所規定的權利施加限制，這些事項應以法律予以規定。因此，只要有關事項並非保留予立法會法律，就不能阻止行政法規可以設定針對個人的義務或施加限制。”

然而，問題是這一說法只適用於獨立行政法規，而本個案不屬此情況。

²⁶ 所引用的第477條規定如下：“一、因故意或過失不法侵犯他人權利或違反旨在保護他人利益之任何法律規定者，有義務就其侵犯或違反所造成之損害向受害人作出損害賠償。二、不取決於有無過錯之損害賠償義務，僅在法律規定之情況下方存在。”因此，除非出現風險或法律特別規定的其他情況，否則責任必須來自作出不法行為，但在我們分析的個案中則不然，有關不法事實由博彩中介人作出，但沒有侵犯博彩者任何權利的承批公司卻被要求對此負責。對該制度的修改，只能由立法會的法律作出。

²⁷ 參見 <https://www.court.gov.mo/sentence/zh-53590d01d24ea.pdf>。

8. 補充說明

儘管我們認為標的問題已經在上一點得到解決，在我們看來，針對合議庭裁判中有關我們認為沒有法律支持而須予以拒絕的斷言，以下補充說明仍屬適宜。

(1) 終審法院和中級法院的合議庭裁判均在提及博彩業對澳門特別行政區經濟的重要性時，指出前文轉錄的第 29 條所規定的“連帶責任”有其根據，因為“難以理解博彩承批公司如何可以將一項包含在‘批給’——如前所述，該批給具有顯著的‘公共’特性，並且基於其自身性質而關乎到‘大眾利益目標’的實現——範疇之內的業務交給其專門為此目的而聘用的其他實體去從事，但同時卻又不為這些實體在開展這些業務時可能造成的損害去承擔任何責任(……)”（終審法院合議庭裁判）

*

“第 6/2002 號行政法規第二十九條及第三十條的立法宗旨是，在監管由博彩中介人及其董事、合作人在娛樂場內所開展的活動方面賦予博彩承批公司更大的責任，因為博彩承批公司是博彩中介人及其董事、合作人所開展之活動的受益者，所以要求博彩承批公司對這些活動作出監管，並與博彩中介人及其董事、合作人一起連帶承擔由該等活動所產生的責任是合理且符合邏輯的。”（中級法院 2018 年 10 月 11 日的合議庭裁判）

*

誠然，法律強制要求承批公司或獲轉批給人須履行前述行政法規第 30 條，尤其是（五）項所規定的義務：“*監察博彩中介人的業務，尤其是博彩中介人履行法律、法規及合同所定義務的情況*”，而不履行有關義務只可被科處行政處罰。

這表示監察不力不會也不可能引致民事連帶責任。我們不妨想像一下，假設在承批公司或獲轉批給人作出監察後，博彩中介人的一名職員偷取了一位客戶的籌碼並隨之失蹤。承批公司已經履行了其監察義務。這樣，在此情況下，承批公司是否不需要負連帶責任？

合議庭裁判的觀點毫無依據，且忘記了民事責任制度是由澳門《民法典》所規範。按照該制度，民事責任產生於不法事實（及發生由不法事實直接造成的損害）、活動風險或其他來源。

在現正分析的各案件中，不法事實就是博彩中介人的職員偷取籌碼及拒絕交付籌碼，這方面與獲轉批給人完全無關，而獲轉批給人（正確地）指出這一點，但被中級法院誤以為其應該知悉有關情況。

故按前面所述，並未證實存在任何因承批公司作出不法事實而造成的損害。

*

關於前面轉錄的終審法院合議庭裁判的斷言，無論是在第 16/2001 號法律還是第 6/2002 號行政法規中，都找不到相關法律支持。

博彩中介人既不是承批公司的受託人，也不是在承批公司負責下工作的單純合作者。如果是這樣的話，立法者只需制定一項規定，指明對於所有由博彩中介人作出的不法行為，承批公司及獲轉批給人須承擔補充責任或連帶責任便可。

然而，博彩中介人的自主性得到如前述行政法規第 32 條（六）項的承認，按照該項規定，博彩中介人尚須履行下列義務：

“（六）遵守由承批公司發出的不損害博彩中介人的自主性的指引”。

該自主性也體現在可以接受客戶寄存籌碼（關於這一點，我們認為承批公司或獲轉批給人無法知悉，原因是前述行政法規第 21 條規定了保密義務），並可根據第 5/2004 號法律第 3 條第六款（二）項的規定提供博彩信貸。

此外，經詳細分析第 6/2002 號行政法規，可見立法者對博彩中介人及其僱員的適當資格非常關注，不僅關注他們的個人狀況，還包括他們的家庭狀況，甚至允許進行風險評估（見第 13 條）。

然而，立法者如此嚴格地挑選博彩中介人，似乎並非為了保護承批公司避免因博彩中介人的不法行為承擔責任。

相反，嚴格的挑選不僅是為了增加透明度，也是因為博彩中介人享有高度自主性及須為對其客戶造成的損害承擔民事責任。

若按照合議庭裁判的觀點，則任何受害人甚至無需向博彩中介人要求賠償——這甚至不出現在涉及補充責任的稅務債務的情況中，有關補充責任只可在之後恢復執行時被要求。

(2) 合議庭裁判所持的觀點，似乎從未是——也不可能曾是，因為第 16/2001 號法律沒有載明——立法者和政府的想法。事實上，博彩監察協調局前局長陳達夫接受澳門新聞社採訪時曾表示，該決定可使博彩經營公司對由“博彩中介人”經營貴賓廳一事變得更加審慎，並可因此選擇自行經營這部份業務。

然而，這只能理解為法院如今所作的解釋既不曾是承批公司的想法，也不曾是政府的想法。

而這是完全可以理解的。

實際上，對於博彩中介人的活動，如果承批公司除了要向博彩中介人支付款項（這看起來很妥當），還必須對博彩中介人的不法行為——承批公司甚至可能不知悉有關不法行為²⁸——負責（如同它們就是作出行為者），那麼對承批公司而言，利益何在？

在這些個案中，如果承批公司設有專門部門負責招攬客戶，並由該部門直接對其僱員可能造成的損害負責，似乎會更好。

(3) 最後補充一下，法院的解釋相當於給予博彩中介人一份未成年人證明書，因為法院假定了博彩中介人將不能兌現其對客戶的承諾，所以客戶需向承批公司要求賠償。

然而，博彩中介人亦須提供擔保才能從事業務，並可根據民事責任的一般制度，為對其客戶作出的不法行為負責。

9. 結論

現在是時候作出總結，而我們提出的結論如下：

(1) 第 16/2001 號法律的第 2 條（六）項對博彩中介人的概念作出定義，第 23 條訂定了該事宜的一般原則，第 52 條則規定有關事宜將由政府的補充法規予以充實。

(2) 上述規定中沒有任何一項提到承批公司或獲轉批給人須與博彩中介人就博彩中介人作出的不法行為負連帶責任，只有同一法律第 23 條規定：“承批公

²⁸ 如果承批公司知悉有關不法事實，情況則有所不同，尤其是在知悉但不作出舉報的情況中。

司須就有關博彩中介人及其行政管理機關成員和合作人在娛樂場開展之活動，以及就彼等是否遵守法律及規章規定向政府承擔責任；為此，承批公司應監管其活動。”

(3) 該規定的範圍純粹為行政方面，旨在訂明當博彩中介人在承批公司從事業務時，承批公司同樣須就博彩中介人及其行政管理機關成員和合作人不遵守法律及規章規定承擔責任，為此，承批公司應監管博彩中介人的活動。例如，當承批公司許可未獲博彩中介人准照的人士進行博彩中介業務，或者支付高於法律規定的佣金時，便屬所指情況。

(4) 從前述第 16/2001 號法律第 52 條——第 6/2002 號行政法規亦提及其為授權性規範——可以知道，第 6/2002 號行政法規只構成其擬補充的法律所規定的原則的執行性行政法規，不能在相關事宜上進行創新。

(5) 而同一行政法規在其第 1 條便指出，該行政法規的標的為“娛樂場幸運博彩的中介業務，包括規範娛樂場幸運博彩中介人（以下簡稱‘博彩中介人’）適當資格的審查程序、發出博彩中介人准照的程序、博彩中介人在經營娛樂場幸運博彩的承批公司（以下簡稱‘承批公司’）所作的登記以及博彩中介人的佣金或其他報酬的支付”。

(6) 因此，似乎立法者從未想過特別規定承批公司須就博彩中介人的不法行為，尤其是對與其訂立合同的博彩者作出的不法行為，承擔民事連帶責任。這樣，如果第 16/2001 號法律沒有提及該事宜，是因為立法者認為適用澳門《民法典》規定的制度。

(7) 故當前述行政法規第 29 條規定“承批公司與博彩中介人就博彩中介人、其董事、合作人及在娛樂場任職的僱員在娛樂場進行的活動負連帶責任，並就彼等對適用的法律及法規的遵守情況負連帶責任”時，只是將第 31 條——規定“博彩中介人與其僱員及其合作人就此等僱員及合作人在娛樂場進行的活動負連帶責任，並就彼等對適用的法律及法規的遵守情況負連帶責任”——與前述第 16/2001 號法律第 23 條關聯在一起。

(8) 也就是說，上述第 23 條、第 29 條及第 31 條不過是在強調，如違反博彩中介業務的法律及法規，不論是承批公司、獲轉批給人還是博彩中介人、其僱員及其合作人，都會因行政違法行為而以連帶方式承擔相關責任。

(9) 法律上除此之外別無其他理解，因為我們面對的是一補充性行政法規，它只能充實授權法規所訂定的原則，絕不能在政府無權規範的事宜方面進行創新。

(10) 實際上，不論是關於博彩還是不法事實的民事責任，這些事宜均由法律（及《基本法》）保留予立法會，所以只能透過法律作出修改。因此，如果前述第 29 條的意圖與上面評述的合議庭裁判的主張一樣，則該條文將因違反《基本法》第 71 條（一）項及（三）項的規定而不能適用。

(11) 雖然前面已有提到，我們還需指出，立法者對挑選博彩中介人方面作嚴謹規定，包括對其個人、家庭及財政狀況進行評估，甚至允許作出風險評估，這正正反映出博彩中介人須按一般規定，直接為對客戶造成的損害承擔責任。相反，倘如合議庭裁判所解釋般，承批公司也可被要求直接對有關損害作出支付，則沒理由對博彩中介人的適當資格作如此高的要求。

(12) 合議庭裁判的這一解釋，從一開始就會導致承認博彩中介人不能兌現承諾，但事實上，博彩中介人甚至須提供擔保金，而據我們所知，在有關法規生效的數十年間，僅有這些個案涉及承批公司被要求對由博彩中介人造成的損害作出支付。

(13) 民事責任產生於對第三人作出可造成損害的不法行為，且有關事實與損害之間存在着因果關係。因此，若存在中級法院合議庭裁判所指的監察不力，這本身並不能作為承批公司須就博彩中介人造成的損害承擔責任的理由。

*

10. 12 月 19 日第 16/2022 號法律規定的制度

在撰寫完前一文章後，6 月 22 日第 7/2022 號法律對第 16/2001 號法律作出了修改，而在 2022 年 12 月 19 日亦公佈了第 16/2022 號法律（訂定第 16/2001 號法律所指的承批公司、博彩中介、合作人及管理公司從事相關業務的規範）。

第 16/2022 號法律對前面評論的合議庭裁判所針對的事宜作出了重要修改，因此，我們將分析這一法律，以便就維持還是應修改上面所寫的內容作出結論。

(1) 關於承批公司的責任，第 33 條規定：

“一、承批公司須就下列實體在其娛樂場內從事獲許可的博彩中介業務或合作人業務所引致的行政罰款及民事責任負連帶責任：

- (一) 博彩中介、其行政管理機關成員及主要僱員；
- (二) 合作人。

二、承批公司須就管理公司、其行政管理機關成員及主要僱員在該承批公司的娛樂場內從事獲許可的管理業務所引致的行政罰款及民事責任負連帶責任。

三、如經證實承批公司已盡責履行監管義務，可排除本條所指的連帶責任。

四、為適用上款的規定，尤應考慮下列情況：

- (一) 承批公司已建立的監察機制及其執行情況；
- (二) 承批公司所採取的防止不法行為發生的措施。”

*

雖然該條的行文不太清晰，²⁹ 但從中可得出我們在上文評論的兩個方面：

(a) 有關事宜由法律訂定，屬於立法會的權限，並符合《基本法》的規定（不論是關於博彩還是不法行為的民事責任方面的事宜）。

(b) 另一方面，明確了承批公司須就下列實體在從事博彩中介業務時所引致的行政罰款及所作出的可產生民事責任的不法行為負連帶責任：

- 博彩中介、其行政管理機關成員及主要僱員；
- 合作人。

²⁹ 事實上，“承批公司須就（……）民事責任負連帶責任”這一說法沒有甚麼意義。

由此可得出數個結論，尤其是：

(a) 民事責任須按照澳門《民法典》第 477 條³⁰ 及後續條文的規定予以確定，受害人需證明不法事實的作出、侵害以及有關事實與侵害之間的因果關係。

只有在證實博彩中介、其行政管理機關成員及主要僱員或合作人作出有關事實的情況下，才能根據前述第 33 條第一款的規定，判處承批公司負連帶責任。

(b) 由於涉及連帶之債，同樣適用澳門《民法典》第 505 條至第 520 條的規定，這意味着利害關係人可一開始就向承批公司提出損害賠償要求，而承批公司可以屬於其個人或全體共同債務人的一切方法作為防禦（澳門《民法典》第 507 條第一款）。因此，正如原責任人那樣，承批公司可以援引不存在所指的不法事實、過錯或事實與損害之間的因果關係。

另一方面，同一條文第三款及第四款規定，如經證實承批公司已盡責履行監管義務，可排除所指的連帶責任。

這是承批公司本身的防禦方法，其應就已建立的監察機制及相關執行情況，以及為防止不法行為發生所採取的措施作出證明。³¹

(2) 仍需注意的是，為解釋第 6/2002 號行政法規第 29 條，2022 年 12 月 19 日第 16/2022 號法律第 63 條第一款作出了如下說明：“如博彩中介人、其董事、合作人及該博彩中介人在娛樂場任職的僱員在娛樂場接受他人存放用於娛樂場幸運博彩或經娛樂場幸運博彩贏取的款項或籌碼，方視為第 6/2002 號行政法規第二十九條規定的在娛樂場進行的活動”，而為適用該規定，尤應考慮承批公司的兌換紀錄或博彩紀錄。^{32 33}

³⁰ 其第一款規定：“因故意或過失不法侵犯他人權利或違反旨在保護他人利益之任何法律規定者，有義務就其侵犯或違反所造成之損害向受害人作出損害賠償。”

³¹ 根據同一法律第 29 條第二款（四）項的規定，承批公司的義務包括：

“（四）設立及執行持續監察博彩中介、合作人及管理公司活動的機制，包括博彩中介、合作人及管理公司提供的服務及相關財務行為，以及防止該等實體作出不法行為的預防措施；”

³² 該條自公佈翌日起產生效力。——（同一法律第 65 條第二款）

³³ 關於解釋性法律或有權解釋的概念，參閱如 João Baptista Machado 的著作《Introdução ao Direito e ao discurso legitimador》，Almedina 出版社，2002 年 10 月，第 176 至 178 頁和第 245 至 248 頁。

(3) 而 12 月 19 日第 16/2022 號法律第 34 條規定，博彩中介須就其行政管理機關成員、僱員及合作人執行職務或從事業務時作出的不法行為承擔民事責任。同一法律第 33 條第一款則規定，承批公司須就下列實體在其娛樂場內從事獲許可的博彩中介業務或合作人業務所作出的行為負民事連帶責任：

- (a) 博彩中介、其行政管理機關成員及主要僱員；
- (b) 合作人。

(承批公司的) 這一民事連帶責任的範圍也涵蓋博彩中介人及其合作人對博彩者造成的損害。³⁴

³⁴ 正如我們在前面提及並一再重申的，這一連帶制度只針對在第 6/2002 號行政法規生效期間的行政罰款。