

浅析澳门博彩专营权改革

□王薛红

在澳门政府的组织框架中,有专门的部门来对博彩业进行统一管理,即澳门博彩协调监察局,负责监察、监督及监管承批公司、中介人资格、活动,博彩设备标准,以及查处违法行为。2002年,澳门特别行政区政府实行“博彩专营权改革”,由博彩专营权集中于澳门旅游娱乐有限公司一家公司转变为向三家公司发放经营权牌照,形成了多元竞争的新格局,澳门博彩业迅速发展。2006年首次超过美国拉斯维加斯,成为世界第一大博彩地区。

从1962年起至2001年39年间,澳门博彩业由澳门旅游娱乐有限公司垄断。为打破幸运博彩的专营局面,早在澳门回归前,澳葡政府就曾作过考虑和准备,其中立法会于1986年通过的法律中已规定“按照特别准照制度批给的最多数目为3个”。2000年7月,澳门博彩委员会成立,负责研究澳门博彩业发展、法律、行政法规及政策,并于8月举行第一次会议,决定聘请安达信顾问公司研究澳门博彩业的发展及为政府提出专业意见。2001年8月,澳门立法会通过《娱乐场幸运博彩经营法律制度》,就批给制度、经营条件、竞投及承批公司经营模式、股东与管理人资格、博彩税等主要项目作出了原则性的规定。2001年11月,澳门正式展开招标竞投的工作。2002年2月8日,澳门特区政府批出三张赌牌,经过全世界21家公司的激烈角逐,最终花落三家,分别为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(澳门)股份有限公司。其中澳博为澳门旅游娱乐有

限公司的子公司,银河由香港嘉华集团和美国威尼斯人集团合作成立。澳门特区政府分别于2002年3月28日、6月24日及6月26日与澳博、永利及银河签署《澳门特别行政区娱乐场幸运博彩或其他方式的博彩经营批给合同》。后由于银河的两家大股东香港嘉华集团和美国威尼斯人集团之间发生冲突,澳门特区政府决定按照澳门博彩法律中有关“分专营”的规定,批准银河以“转批给”的方式,将竞投来的“赌牌”一拆为二,即由银河持有一个主牌,再向威尼斯人集团发放一个副牌。除名称外,主牌和副牌的权益和责任均一致,持牌人可各自独立经营赌场,但必须共同承担并完成原双方合作时向特区政府承诺的义务与责任。同时考虑到“分专营”规定必须一视同仁,遂做出三个赌牌公司均可“转批给一次”的规定。于是,澳博于2005年分拆一个副牌给何超琼(何鸿燊女儿)与美国米高梅(MGM)的合资公司。永利于2006年初将1个副牌以9亿美元的天价分拆给何猷龙(何鸿燊儿子)的新濠国际与澳大利亚PB1的合资公司。由此澳门赌牌由三个又变为六个,实际上何鸿燊家族仍然占据了半壁江山。

虽然参与澳门赌牌竞标的企业实力雄厚,不相上下,增加了博彩牌照竞投的难度系数,但整个竞投招标工作井然有序地进行。澳门政府任命8位专业人士组成竞投委员会,负责审查竞投公司资格、提出经营合约意见、处理标书等各项工作。在开启标书后,处理标书的程序分为处理标书正本、处理文件正本、处理标书副本、处理文件副本四个过程。同时设立经营赌场的经验、对澳门的投资承诺等六项标准评分。此外,

赌场承批公司必须向特区政府缴纳法律规定的博彩特别税,三项税费加起来共占博彩毛收入的39%,用于回报澳门社会。其中,按相当于博彩经营毛收入的36%交予政府;缴纳相当于博彩经营毛收入1.6%的拨款,用以促进、发展或研究澳门文化、社会、经济、教育、科学、学术及慈善活动为宗旨的公共事业;缴纳相当于博彩经营毛收入1.4%的拨款,用以发展澳门城市建设、推广旅游及提供社会保障。在确定中标公司之后,澳门政府与其签订合同,分别规定了中标公司需要承担的投资义务,对澳门城市建设、推广旅游和社会保障的义务、对政府税收的义务等。

澳门博彩专营权开放同样存在一些问题。一是赌牌一分为二,永利得利。在赌牌二次转让中,永利将自己的另一张副牌卖了9亿美元,落入自己腰包,而政府却没有抽税。二是赌牌未落地,澳门娱乐场遍地开花。在澳门政府开放博彩专营权时,仅是将赌牌发给三家公司,而并未对这三家公司创建的娱乐场、博彩机器的数量做出具体规定,从而导致只要哪个公司持有赌牌,就可以无限地建娱乐场,购置赌桌、博彩机器。在博彩专营权开放后短短四年间,在面积不足30平方公里的澳门赌场数量已由原来的11间增加至23间,增加了一倍。对此,国际上通用的做法是政府将赌牌授予某一个娱乐场,并且规定娱乐场所有设施的构成,若该娱乐场的场地、设备等有任何变化,均需要向政府申请。这样一来,博彩业的扩张速度就可以完全在政府的掌控之中。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥