

籃球博彩規管制度

諮詢文件

目錄

第一章： 引言

第二章： 賭博政策和多管齊下應對賭博相關
問題的策略

第三章： 非法籃球博彩蔓延

第四章： 擬議籃球博彩規管制度

第五章： 未來路向

第一章：引言

1.1. 政府非常重視預防和緩減賭博相關的問題，並已採取多管齊下的策略，包括通過法例規管賭博活動、執法打擊非法賭博活動、公眾教育宣傳沉迷賭博的禍害，以及為有需要人士提供輔導和支援服務。

1.2. 在法例規管方面，政府一貫的政策是把博彩活動局限於少數獲批准且受規管的途徑。規範博彩活動的政策目標，在於回應市民對若干博彩活動有切實且持續的需求，並正循非法途徑得到滿足，而且單憑執法亦無法解決問題。

1.3. 近年有不少社會人士關注本港的非法籃球賭博問題，由其參與人數和投注額可見，有關情況已日趨普遍。

1.4. 為有效打擊非法賭博活動，財政司司長在**2025-26年度財政預算案演辭**中宣布，政府將積極探討規範籃球博彩活動，並邀請香港賽馬會(馬會)提交建議。

1.5. 在此背景下，民政及青年事務局(民青局)已檢視馬會提交的建議和一系列有關非法籃球賭博的問題，並建議以現行的足球博彩制度為藍本，設立籃球博彩規管制度。為此，我們須修訂《博彩稅條例》(第108章)(《條例》)。

1.6. 本諮詢文件載述政府既定賭博政策的背景、對非法籃球賭博趨勢的觀察，以及擬議籃球博彩規管制度的詳情。

1.7. 政府歡迎公眾對上述建議提出意見(意見書表格載於**附件**)。請於截止日期**2025年5月2日(星期五)**或之前，以郵遞(以郵戳日期為準)、傳真或電郵提交意見書：

地址： 香港添馬添美道2號政府總部西翼13樓
(民政及青年事務局民政事務科)
傳真： 2591 6002
電郵： ha@hyab.gov.hk

1.8. 除非事先表明不可公開意見書，否則政府可能將接獲的意見書公開讓傳媒和公眾閱覽。

第二章：賭博政策和多管齊下應對賭博相關問題的策略

賭博政策

2.1 政府一貫的政策是不鼓勵賭博。然而，社會無疑對賭博確有切實且持續的需求，若不予規管，很可能會導致非法賭博活動，並衍生社會問題和其他犯罪活動。與此同時，社會各界對於究竟應有多少獲准博彩途徑此一議題，亦難以取得共識。

2.2 因此，政府採取務實的做法，只容許少數獲准賭博途徑存在。目前，這類獲准賭博途徑包括由馬會主辦的賽馬、足球博彩以及六合彩，以及由民政及青年事務局局長委派的公職人員根據《賭博條例》(第148章)批准的賭博活動(例如麻將館)。

2.3 一般而言，政府在評估須否批准新的博彩活動時，會考慮以下三項因素：

- (i) 公眾對該種活動是否有切實且持續的需求；
- (ii) 上述需求是否一直循非法途徑得以滿足，而即使投入大量資源，執法行動亦無法實際且全面地杜絕所涉問題；以及
- (iii) 規範該類博彩活動的建議得到社會的支持。

2.4 上述準則可確保所有關乎規管新博彩活動的決定，均經過深思熟慮，顧及對社會的影響和公眾利益。這些準則亦與政府過往評估應否增加博彩活動時的做法一致，尤其是二千年代初期對足球博彩活動的規管。現行賭博政策既可滿足部分博彩需求，又可應對社會對賭博流弊的關注，在兩者之間取得平衡，並廣為市民接納。

多管齊下應對賭博相關問題的策略

(a) 博彩活動的規管制度

2.5 根據《條例》，民政及青年事務局局長可藉向某公司發出牌照，批准該公司舉辦賽馬投注、足球博彩及／或獎券活動。一直以來，馬會都是《條例》下唯一的持牌經營者，因為經營者若不止一個，便可能互相競爭以致激發博彩需求，有違政府的賭博政策。

2.6. 多年來，規管制度在打擊非法博彩活動方面整體行之有效；部分例子詳見下文。

2.7. 政府於2003年通過制定《2003年博彩稅(修訂)條例》對足球博彩予以規管，並發牌予馬會使其成為足球博彩的經營者。據馬會資料，自足球博彩於2003年合法化以來，已成功將逾15,810億港元投注額導入合法渠道。若無此規管，這些收益本將繼續流入不受監管的非法賭博市場。足球博彩合法化亦帶來逾1,160億港元博彩稅。由此可見，規管制度確有成效。

2.8. 至於賽馬投注，政府過去亦曾批准馬會多項增加賽馬博彩活動的建議，以打擊非法賭博。每項建議獲批後，均能有效將非法賭博活動導入受規管的博彩渠道。

2.9. 舉例而言，政府於2021年批准馬會提高在非本地賽馬日同步聯播非本地賽事(同步聯播日)的上限，由每年23天增至37天，並批准同步聯播日可在歇暑期間(即7月17日至8月31日)進行。此前，每當歇暑期間市民無法循合法途徑投注時，非法賭博活動便顯著急增。據馬會資料，有以香港投注者為目標對象的非法賽馬博彩主要經營者，其網站在2016/17和2017/18馬季之間歇暑期的每周平均流量，較香港馬季期間的平均訪問量增加了46%。馬會亦留意到，隨着在歇暑期間增設同步聯播日，非法賭博平台的網站流量大幅下降。其中，相較於2020年夏季(即同步聯播日獲准在歇暑期間進行之前)，這些網站的流量在2024年夏季減少了41%。由此可見，提供合法的博彩選擇能有效遏止非法賭博活動。

2.10. 值得一提的是，在近年增加上述博彩活動後，對年輕人的影響無甚變化。具體而言，18至21歲的投注者比例，在過去五年一直維持在2%以下，反映增加博彩活動對年輕人的影響甚微。

(b) 執法打擊非法賭博活動

2.11. 非法網上賭博業務多與本地或跨國的有組織犯罪網絡相關，並有機會成為詐騙、洗黑錢和脅迫收數等附帶犯罪活動的運作樞紐。香港警務處(警務處)採取多管齊下的策略應對這些威脅，轄下前線以至總部包括有組織罪案及三合會調查科的各級單位，均會主動展開網上巡邏和情報收集行動，以打擊非法收受賭注的犯罪集團。其他協作單位亦會透過收集公眾人士提供的線報、財務審計和數碼法理鑑證等方式收集資料，進一步支援相關執法工作。執法行動除了針對集團首腦和平台營運者，亦會針對較低層級的參與者，例如代理和傀儡帳戶持有人。2024年至2025年2月期間，警務處透過情報主動行動成功瓦解六個本地主要賭博集團，行動中逮捕了107人，並檢獲與非法體育項目賭博和網上賭場遊戲相關的約二十億港元等值的投注記錄。上述多項協同措施，反映警務處決心撲滅非法網上賭博相關的有組織罪行，致力打擊其財務和營運基礎。

2.12. 為應對跨國犯罪集團構成的威脅，警務處與國際刑警組織和其他國際執法機關合作，共享情報並採取聯合行動。警務處會調查香港境內外的非法賭博網站，搜集足夠證據後隨即採取行動。內部培訓方面，警務處會推行打擊非法網上賭博相關的能力提升措施並協助前線人員更好掌握不斷變化的網上賭博趨勢，提高他們的偵查能力。在公眾教育方面，每逢有世界盃和歐洲國家盃等大型體育活動進行，警務處便會調配資源推展公眾宣傳活動，以加深公眾認識非法賭博的風險及其與洗黑錢的聯繫。

(c) 公眾教育和提供輔導及支援服務

2.13. 在應對賭博相關問題的多管齊下策略中，另一關鍵組成部分為公眾教育和提供輔導及支援服務。在這方面，政府於2003年成立了平和基金(基金)。該基金是資助推行預防及緩減措施以應對賭博相關問題的重要資源。政府亦成立了平和基金諮詢委員會，該委員會就基金的用途及運用事宜向民政及青年事務局局長提供意見。

2.14. 基金通過資助四間輔導及治療中心(輔導中心)¹，為賭博失調者及其家人朋友提供電話輔導、面談輔導、專業治療和其他支援服務。這四間輔導中心同時亦協助營運平和基金戒賭熱線(183 4633)，以及通過其即時通訊應用程式和社交媒體平台解答求助人和公眾人士的查詢。此外，

¹ 包括(i)東華三院平和坊；(ii)明愛展晴中心；(iii)錫安社會服務處昂勵軒輔導中心；以及(iv)香港路德會社會服務處路德會青亮中心。

輔導中心亦舉辦員工和專業培訓計劃，同時積極與學校和社區廣泛協作，教導學生和市民預防和應對賭博相關問題。值得注意的是，近年在輔導中心接受輔導及治療服務的受助人數目，未有呈明顯升勢：2019年時(疫情前)約2 500人，至2024年時則為2 600多人。這數據或說明賭博失調的問題未有惡化。

2.15. 除了為受賭博問題影響人士及其家人提供輔導及支援服務，基金亦一直重點推行公眾教育和推廣計劃，以提高公眾對沉迷賭博禍害的認知，並加深公眾認識基金提供的服務，使有需要人士能及早尋求協助。這些公眾教育措施包括但不限於推行兩項年度資助計劃，向非政府機構和學校提供財政支援，以舉辦預防和緩減賭博相關問題的公眾教育項目。其他措施包括流動宣傳車計劃，以宣傳車走訪社區和學校，通過多媒體展覽和互動遊戲讓大眾認識沉迷賭博的禍害；同時也在傳統媒體和網上平台展開宣傳工作。在 2025 年，基金為預防和緩減賭博相關問題而用於公眾教育及其他宣傳措施的撥款(包括給予學校的資助)約為 1,800 萬元。相關金額預計將進一步提升，以加強宣傳力度。

2.16. 事實上，基金近年更推出線上輔導和短訊支援，以持續提升輔導服務的可及性。基金不僅擴闊了輔導中心服務對象的範疇，還通過傳統媒體、線上平台和社交媒體加強宣傳推廣。此外，基金也致力消除常與賭博關聯的標籤效應，鼓勵更多人主動尋求協助。基金採取的多渠道服務配合強化的宣傳措施，讓有需要人士能更容易、自在地尋求協助，例如及早通過輔導服務探討其賭博相關問題。

2.17. 基金將密切監察香港市民參與賭博活動的情況，除了為受賭博影響人士及其家人提供適切的輔導、治療和其他支援服務，基金將推展具針對性的公眾教育和宣傳活動，以提升公眾(尤其是青年人)對沉迷賭博禍害的認識，從而減輕其帶來的負面影響。政府亦會檢視平和基金的工作，包括四間輔導中心及其他公眾教育及宣傳的工作，以進一步提升各項工作的成效。在過程中，政府會加強與平和基金諮詢委員會合作，密切留意並因應香港的賭博情況，按需要不斷優化工作以達致預防和緩減與賭博有關問題的目標。

第三章：非法籃球博彩蔓延

3.1. 雖然多管齊下的策略總體而言能有效應對賭博相關問題，但隨着近年科技進步，令網上非法收受賭注更簡便，為當局帶來不少挑戰。

3.2. 其中，警務處留意到，網上非法賭博活動因新冠疫情和科技發展而顯著增加。科技因素大幅降低開設、經營、宣傳和重置²非法博彩平台的成本，令非法賭博和收受賭注活動加快轉移至數碼世界。這些平台上受歡迎的博彩選擇涵蓋足球、賽馬、籃球等主要體育活動。由於公眾人士容易在網上接觸這些平台，加上便捷的付款程序，致使現時大多數非法體育博彩交易都在網上進行

3.3 據馬會資料，非法籃球博彩增長速度驚人，現已成為繼足球和賽馬博彩後另一最受歡迎的體育博彩項目之一。馬會報告指出，在 2023 年約有 10 萬至 15 萬名本港投注者參與非法籃球博彩，人數按年增加 68%，估計該年的非法籃球博彩收益介乎 320 億至 340 億元。然而，隨着科技發展令非法網上賭博平台變得更普及，根據馬會最新資料，在 2024 年進行非法籃球投注的人數急增 186%，即該年有約 43 萬名香港居民參與非法籃球博彩，估計該年非法籃球博彩的市場收益約為 700 億至 900 億元，按年急增 119% 至 165%。

3.4. 至於非法投注者轉用合法平台的意願，馬會指出，牛津經濟研究院³最新研究顯示，若馬會提供合法籃球博彩，有 49% 的非法投注者會改為經馬會投注。

3.5. 正如第二章所述，警務處持續監察非法賭博趨勢，並進行情報主導的執法行動以打擊這些活動。然而，非法賭博活動急速數碼化，包括籃球博彩及其相關交易系統，顯著增加警務處的執法難度。由於科技進步，加上在眾多伺服器與域名開設和遷移非法賭博網站的財務成本較低，窒礙封鎖網站之舉的有效性。此外，網上理財和儲值支付工具有助進行小額交易，令網上非法賭博業務更趨隱蔽。不法之徒亦利用虛擬專用網絡和加密貨幣進行匿名活動及交易，進一步增加執法單位的追查難度。全球執法機關在打擊類似罪案時亦正面對相同困難。

3.6. 基於上述背景，適時推出規管籃球博彩的政策介入實屬必要。

² 非法經營者為規避當局偵查而經營大量「鏡像網站」，以便在個別網站遭封鎖後可即時無縫遷移客戶。

³ 全球領先的經濟諮詢機構。

第四章：擬議籃球博彩規管制度

批准籃球博彩

4.1 政府建議，參考現行足球博彩規管制度，為規管籃球博彩制定整全框架，以應對非法籃球賭博，同時保障公眾利益。具體方案涉及修訂《條例》，隨後亦須發牌予一個經營者，讓其按照政府所訂條件舉辦籃球博彩。如上文第2.5段所闡述，只發牌予一個經營者，是行之有效的一貫做法，可避免激發博彩需求。鑒於馬會營辦賽馬投注和足球博彩經驗豐富，如政府批准籃球博彩，將向馬會發出相關牌照。此項通過修訂法例以及發出牌照的擬議規管框架，與現行賽馬、足球博彩以及六合彩的規管制度一致，可確保政策監管與執法兩方面的工作一致且能有效執行。

保護未成年人士

4.2 政府非常重視預防與賭博相關的問題，尤其是涉及青少年。目前，政府向馬會發出的賽馬投注、足球博彩和六合彩牌照設有多項條件，要求馬會採取措施，減少賭博對市民(尤其是青少年)的不良影響。這些牌照條件包括馬會不得接受未成年人士投注；不得接受信用卡投注；須展示告示提醒市民有關沉迷賭博的嚴重性，並提供有關賭博失調服務的資訊；以及推廣活動不得以未成年人士為目標，亦不得誇大贏取金錢的可能性或暗示賭博為增加收入的方法等。

4.3 擬議籃球博彩制度將繼續施加上述嚴謹的法律與規管約束。

發牌批准籃球博彩的權力

4.4 我們建議參照足球博彩規管制度，授權民政及青年事務局局長發牌予籃球博彩經營者，讓政府可按需要施加並修訂牌照條件，包括針對任何違反牌照條件的懲罰措施。是項機制亦讓政府可密切監察經營者推行和營辦籃球博彩的情況，並因應日新月異的社會環境，檢討和調整賭博政策。

4.5 除了指明牌照有效期，我們亦將以足球博彩制度為藍本，施加多項牌照條件，例如限制經營者在牌照有效期內可接受投注種類和賽事種類的數量。我們預期經營者在決定所提供的投注種類和所涵蓋的賽事種類時，需考慮多項因素，包括非法籃球博彩市場的當前趨勢，以及所涉賽事的公正性。一如足球博彩制度的做法，籃球博彩經營者須先呈交投

注種類和賽事種類的資料，獲政府同意後才可推出相關博彩項目。

4.6 此外，與足球博彩制度一樣，經營者除非事先獲民政及青年事務局局長批准，否則不得就任何有香港隊伍參與的籃球賽事（無論籃球賽事在何地舉行），或任何在香港舉行的籃球賽事（不論該賽事是否有香港隊伍參與）舉辦博彩。這項措施旨在確保本地籃球聯賽的公正性，避免有人操縱賽果，亦有助在香港推廣不涉賭博的健康籃球體育文化。

建議的影響

4.7 如第二章所述，政府自2003年起規管足球博彩，已大致把非法博彩需求有效導入合法渠道。參照現行足球博彩制度，預料擬議籃球博彩規管制度能把非法博彩需求導入合法渠道，有助打擊非法籃球博彩活動。

4.8 此外，如第4.1段所述，鑑於當局只會為舉辦籃球博彩發出一個牌照，建議會激發博彩需求的機會相信有限。

4.9 另外，通過施加上文第4.2段所列要求以保護未成年人士，並依據馬會提供的資料，即18至21歲年輕投注者所佔比例多年來無甚變化，預期建議能有效保護青年人。事實上，馬會表示已按其有節制博彩政策，嚴格執行措施防止未成年人士投注，例如所有場外投注處和馬場均設有嚴密投注管制。再者，市民須具有有效年齡證明方可開設投注戶口，其後登入戶口時亦須通過多重身分驗證。馬會轄下所有場外投注處、投注網站和與博彩相關的宣傳材料，均有清楚展示警告訊息，勸誡未成年人士切勿賭博和市民不應沉迷賭博。馬會如獲准在擬議規管制度下舉辦籃球博彩，須繼續加強推廣有節制賭博。

第五章：未來路向

5.1. 擬議籃球博彩規管的方案旨在延續過往成功的經驗，通過將非法投注行為引導至受管控的合法渠道，從而打擊非法籃球賭博活動。此外，政府也會繼續採取**多管齊下的策略**以應對賭博相關問題，包括立法規管賭博活動、執法打擊非法賭博、教育公眾並宣揚沉迷賭博的禍害，以及為有需要人士提供輔導和支援服務。

5.2. 是次諮詢收集的公眾意見對制定最終政策至為重要，能確保最終政策符合社會價值觀，以及回應各持份者的關注。視乎諮詢結果，若決定實施擬議籃球博彩規管制度，政府將與馬會、警務處、平和基金諮詢委員會及其他持份者緊密合作，確保有效落實規管制度。另外，政府會要求馬會再向平和基金增加捐款，以進一步加強公眾教育項目以及輔導和支援服務。政府亦會要求馬會加強其有節制博彩政策下各項措施，尤須着重青年教育工作。

個人資料收集聲明

公眾人士按本表格提供個人資料，純屬自願性質。該等個人資料只供民政及青年事務局(民青局)用於了解公眾人士對建議的意見。如有需要，收集所得意見書及個人資料，或會轉交政府其他相關政策局或部門作處理建議之用。

民青局可能將接獲的意見書公開讓傳媒和公眾閱覽。如不欲公開姓名／代表機構的名稱及／或意見，請在意見書中表明。

如擬查閱或更正意見書上的個人資料，請以書面形式向民青局提出。

地址：香港添馬添美道2號
政府總部西翼13樓
(民政及青年事務局民政事務科)

傳真：2591 6002

電郵：ha@hyab.gov.hk

民政及青年事務局
2025年4月