

開放賭場須有完善稅賦配套

張於節¹

壹、前言

隨著澳門米高梅MGM、威尼斯人大型賭場相繼開幕，及新加坡金沙集團、馬來西亞雲頂集團（Genting Group），興建兩座大型綜合娛樂城，預計在 2010 年之前開幕，兩案總投資近 60 億美元，將創造三萬五千個就業機會，冀望將旅客由現在每年 900 萬人次，推升至 2000 萬人次。寰宇開放博弈事業（觀光賭場）主要是基於各國政府及民眾為開發觀光事業及各項利益因素的企盼，而在不顧道德、政治、宗教等因素下，開放賭場經營可能是發展觀光最快速的方法之一？而另一個重要因素就是財政收入。雖「離島建設條例修正案」第十條之三部分（俗稱博弈條款）在立院多次闖關失敗，但報導經建會已對開放博弈事業（賭場、賽馬、賽車等）規劃研究的善意態度，而未來新立院及新領導階層的風格，或許不同思維，再加地方民眾的催促，賭場開放可能性將有所突破。其實，台灣實質上已開放賭禁多年，從早期愛國獎券到公益彩券、運動彩券均是賭博的一種型態，非冠上「愛國」或「公益」一詞就能去化。國內針對博弈稅賦資料論述較少，本文謹就假設開放觀光賭場相關稅賦徵課角度淺述，未探討賭場負面外部性影響。

貳、博弈事業的稅賦效用

博弈事業的租稅負擔是一種隱含稅，屬於一種自願性稅收，有別於一般具有強制性的租稅，是人們在進行消費性行為時，無意中不知不覺地繳了部份的租稅負擔，因此，其稅賦之抗拒力很小，徵收簡便易行。世界各國政府為了廣開籌措財源的管道，由於賭博價格彈性通常大於 1，對於各類博彩事業已從過去的嚴格禁止到「寓禁於徵」，一方面可使賭博透明化便於監督，防止犯罪行為糾纏；另一方面又可讓財政困窘的政府藉以獲得相當稅收。隨著全球開放賭場競相開放，將會有骨牌效應或連鎖效應，造成全球陸續合法開放博彩事業的重要原因。簡單來說，當鄰近地區開放博彩事業後，為避免本地居民跨越行政區域而到鄰近地區消費，導致資金外流現象，各地紛紛開放合法博彩事業的經營。如此一來，本地稅收可增加，避免租稅輸出效果（tax exporting effect）。

從賭場課到稅賦只能以所得方式移轉，間接改善賭場所帶來的不經濟外部性，如治安差增加警察經費，交通壅塞增加道路建設，社福照顧老人、弱勢、身心障礙等，這種所得重分配的效果，使有些人得到好處，有些人受到損失或分配不均，並無法從根本改善負面的

¹ 作者現為台東縣稅捐稽徵處工商稅課課長

社會成本，但可以知道的，經營良好的賭場將實質增加政府稅收，達成雙贏的目標，因此非一味對賭場課以重稅。

參、賭場博奕稅課稅的種類

一、賭博稅 (Wagering Tax)

一般而言，賭客在場所贏的賭金是免稅的，而賭博稅課徵對象是以賭場的賭博收入為稅基。以美國賭場賭博稅課稅基礎是由總收入 (gross receipts 簡稱 GR) 或調整過之總收入 (Adjusted gross receipts, 簡稱 AGR) 來計算，簡單說亦即在所有的情況下扣除賭客贏家總共獲利賭博給付獎金支出後之總收入。此外有些國家如巴拿馬，以賭場的營業面積當課稅基準 (500 平方英尺)，再依營業面積累進賭場毛收入 5%~25% 課徵。

二、入場稅 (Admissions Tax)

入場稅主要當觀光客或賭客要進入賭場時所課徵，在美國河船賭場型就收每位賭客入場稅，且入場稅隨人數或設施大小變化。而新加坡也為了保護公眾，規定新加坡公民和永久居民必須繳付每天 100 元的入場稅或每年 2000 元的入會費。

三、稅費 (Other Tax and Fees)

賭場賭博的其他稅費，最典型就當地政府 (州或縣) 牌照費或許可證費，可根據賭場之規模或容量來開徵，另有投幣機稅 (slot tax)、賭場選擇稅 (casino alternative tax)、混淆賭場稅 (Miscellaneous casino taxes) 等等型態，分別針對賭博機、賭場的投資金額及免費飲料、旅館房間課徵稅金。

肆、主要亞洲及美國觀光賭場事業的稅制及用途

一、澳門：

2000 年 7 月澳門特區政府成立博彩委員會，完成娛樂場幸運博彩經營法律制度，規定只發出最多三個賭牌，訂定由方式、經營處、競投方式到溢價金、稅務制度等。博奕稅率也由原來的 31.8% 調升為 35%，博彩稅收高達 110 多億元 (包括博彩稅及對基金會、社會建設的支付)，而賭場公司本身的純利也達到 35.5 億元，兩者都創歷史最高水平，2006 年博彩公司就可向特區政府繳納 130 億至 140 億元的博彩稅，此數目等於今年特區政府總收支預算案的近 9 成。除此之外，公司每年還需向特區政府繳納溢價金、相當於毛利 1.6% 的公共基金和按毛利 1.4% 的城市建設款項，作為澳門城市建設、推廣旅遊和提

供社會保障的費用，公司的純利主要將用於澳門市政建設，並負擔澳門水域的航道疏浚工作。

二、澳洲：

由於各州課稅不一，博奕稅是賭場總賭博收支被平均徵收 20%~27%，另賭博機設置在旅館及俱樂部也須課徵 22%~50%較高稅率，但整體賭稅佔澳洲稅收約 2%。澳大利亞開放賭場的動機也同許多地方一樣，也是由於暫時的經濟不景氣，然而從此便一發不可收拾，澳洲統計局在 2002 年對澳洲賭場所作的調查報告，已發展到 10,853 台遊戲機，1,111 個賭台，13 家賭場，20,000 名雇員，博彩年收入達 84.4 億美元，澳大利亞成年人平均每人每年花在賭博上的錢是 520 澳元。

三、南韓：

自 1967 年開放，共有 14 家賭場，大多只允許外國人進入而禁止南韓人進入，另外有賽馬、賽船、賽自行車等博彩活動，這些都要課徵所謂的特別消費稅，其中賭博機、賓果機等課徵稅率 20%，另外入場稅（每人）：在進入賭場 3,500 韓元、賭博機場所 10,000 韓元、賽馬場 500 韓元。根據 2002 年的統計數字，博奕業總收入達到百億美元，其中賽馬收入占 68%，另外賽自行車占到 27%，其賭場收入僅占博奕總收入的 4%，賭場收入占博奕收入最少，這是韓國博奕業的特色，主要原因是國家對賭場實行國人禁令的政策，只想賺取外國人的錢，但南韓政府佔 51%控股經營的獨占性賭場 Kangwon Land 於 2000 年 10 月開幕後，已允許本國人進入。

四、新加坡：

合法化的博彩活動或體育賭注的活動，都必須徵收博彩稅，如足球下注是 20%，賽馬下注是百分之 12%。此外，新加坡亦向私人俱樂部或社團舉辦的博彩活動徵收博彩稅而稅款是為總收益的百分之 30%。並收取新加坡公民和永久居民必每天 100 元的入場稅或每年 2000 元的入會費。業者只可以貸款給那些在賭場存有至少 10 萬元的新加坡公民和永久居民。

五、菲律賓：

博奕事業已成為菲律賓 GDP 及就業的主要來源，政府成立國營菲律賓娛樂賭博公司（PAGCOR），作為管理國家博奕事業，收入全歸國有，而這個組織現在經營 11 個賭場，PAGCOR 鼓勵旅館及渡假中心設立賭場以增加刺激及樂趣，進而吸引亞洲旅遊，而透過 PAGCOR 來吸引亞洲旅遊方式增進穩定政經發展、教育及就業，更促使菲律賓政府發展賭場事業。

六、越南：鼓勵國外投資，繳納稅率為 25%的特別消費稅。

七、美國：

美國對博奕業所規範的稅制法規是相當完整，從中央聯邦到地方州市都有涉及，但整體課徵稅費做為地方稅源為主，從 1933 年開放解禁，帶動整個賭博事業發展，到 1996 年止 26 州有賭場，38 州有樂透彩券，而如今在美國不允許將賭博以任何形式合法化的州，只剩夏威夷與猶他州兩州，賭場為個人提供直接就業和引起另外的 450,000 個相關工作。

2005 年美國四州賭場稅賦情形				
洲 經營狀況	NEVADA 內華達州	ILLINOIS 伊利諾州	NEW JERSEY 紐澤西州	MISSISSIPPI 密西西比州
賭場數	268	9	12	29
賭場型式	路基賭場	河船賭場	路基賭場	河船
雇用人數	202,209	8,987	44,542	28,820
賭稅收入 million	952.57	749.7	490.19	301.72
用途	教育政府一般基金等	教育基金等	賭場基金提供給老人及殘障補助。	退休基金、高速公路基金及一般性州立基金
賭場合法日	1931 年	1990 年	1978 年	1992 年
博奕稅 項目及稅率	稅制最複雜，謹簡略介紹。 AGR：3.5~6.25% Annual slot tax：每臺\$250 Quarterly license fee (none-stricted slot license)：每臺\$20 Games：依抬數未受限年費：\$100~16000 Quarterly license fee (none-stricted gaming license)：\$12.5~\$750 隨臺數變化 Live entertainment tax：10% 受限牌	AGR：15~70% 入場稅：每個人\$4~5。	AGR：8% 賭場牌照年費 100,000，每抬賭博機年費 500。 alternative tax：2.5% Miscellaneous casino taxes：8%稅金經營賭博機公司毛利。4.5%稅金無提供飲料餐聽賭場。 賭客免費住宿房屋每間課徵\$3。	MGR(月毛利)：4~8%、外加 4%賭場收入給地方政府。

	照，5%未受限牌照			
有效稅率	8.4%	46.7%	9.8%	12%

伍、現行我國可課徵博奕稅制

博奕稅係指於經營觀光賭場相關稅捐，包含賭博及各項收入所產生所需課徵之稅費，由各國博奕稅制規劃看來，大原則是課徵賭場的營利所得稅，或增加特別消費稅，而其他如賭博機等稅均是依附賭博而開徵的，而我國現行國稅、地方稅法已有部分的法源適用，但因仍有不足之處必要修法增訂新的博奕稅，若未來允許設置觀光賭場事業，可依現行稅法規定課稅之項目如下：

一、賭場收益

依所得稅法第二十四條營利所得規定之計算賭場（含賭博、房租、娛樂、餐飲等收入）經營之年度純益，課徵營利事業所得稅。即賭場經營年度收入總額減除賭場經營各項成本費用、損失及稅捐後之純益額。

二、賭場入場門票稅及賭博機（slot machine）稅

按加值型及非加值型營業稅第一條「在中華民國境內銷售貨物或勞務及進口業者，應依本法規定課徵加值型及非加值型營業稅」及娛樂稅法第二條「娛樂場所、娛樂設置或娛樂活動所收票價或收費額徵收之，……不售票券，另以其他飲料品或娛樂設施供應娛樂人者」，因此賭場應按入場門票及賭博機收入總額課徵娛樂稅及營業稅。

三、中獎稅

依所得稅法第二章第十四條第八類「競技、競賽及機會中獎之獎金或給……」就源扣繳課徵。

陸、結論與建議

一、博奕業具外部特殊性

博奕業是一種具有很大大外部性的特殊產業，不易進行簡單的價值判斷，從經濟學的角度上，外部性可分為正、負兩類，尤其長久來，反對開放賭場重大因素，不外乎對於博奕所帶來犯罪、治安、色情、賭隱病態等等，相關令人詬病負面社會成本問題，而另一方面，博奕事業所能提供的消費者剩餘和生產者剩餘也是顯著存在的正面價值（賭場利潤、薪資、觀光消費等），因此，博奕業的發展和經營中，運用政府公權力及法律作用十分重要，須通過特許證制度，才能寡頭經營博奕事業（甚至也可直接採取政府經營的方式）。還可以通過限制量和種類、性質來控制博奕業規模，最重要是，透過有效稅制來控管博奕事業的經營，而這一切都跟博奕業所具有的強烈的外部性不經濟有關。

二、增修相關妥善博奕稅賦法規及用途

博奕產業所涉及層面很廣，已為各方人馬（中央、地方、福利團體等）所想強食的財源大餅，但從現行稅制已無法滿足博奕稅開徵，須規劃完善的配套措施並進一步修法，如賭場的牌照稅費、入場稅（非門票）、賭博稅（Wagering Tax）、賭博消費稅等等，同時考量國稅與地方稅的均衡分配用途。如根據離島建設條例修正草案，經營博奕業應繳納特許費，費率為每年營業額 10%，其中 8%移做離島建設基金，2%供設置地縣市政府使用。

三、成立超然獨立專責監督機構

各國賭場發展產生負面外部性長久就讓人詬病，政府在運用公權力管控可以朝向外經濟內部化，這一前提的基礎上，制定法令時需考量使用者付費原則、財政者使用付費原則、特許原則、公益原則、專業管理原則來符合社會公平正義，而賭場的經營與規劃管理，也涉及龐大利益，有必要仿澳門設置「澳門博彩委員會」專屬賭場的監察機構，能夠積極、主動參與管制工作，同樣也必須維護其本身的公平及完善自我監管制度，擺脫政治與利益掛勾影響，並賦予其足夠的司法權，避免黑金與政治影響，對違法行為具有仲裁權力。

據媒體指出，台灣只要考 18 分就能上國內大學，而依勞委會資料統計，大學畢業生起薪僅約新台幣 26,000 元左右；反觀澳門開放賭場牌照後，2006 年人均 GDP 劇增至 28,436 美元，亞洲地區僅輸給日本及新加坡，而台灣 2007 年預估約 16,788 美元。澳門因威尼斯人、MGM 等國際賭場開業將超過 30,000 個工作機會，澳門賭場人員平均月薪約 6 萬元新台幣，即使只是中學畢業的發牌員月薪就有 5 萬元新台幣。這可能是有人寧願甘冒著賭博所帶來傷害風險，也支持開放賭場主要原因吧！