

# 論澳門博彩企業社會責任條款的擬定

閔文嘉

德國漢堡大學法學博士 澳門科技大學商學院助理教授

**摘要：**自2002年澳門政府授予包括來自美國內華達州拉斯維加斯的三家博彩企業在內的六家博彩企業幸運博彩業務的特許經營權以來，博彩業為澳門社會帶來了空前的繁榮與穩定。但是根據第16/2001號法律“娛樂場幸運博彩經營法律制度”的第13條第2款，六大博彩企業的特許經營權將於2022年到期。屆時，政府將起草新的特許經營合同，並決定六大博企能否在澳門繼續其業務。由於博彩業在澳門經濟體系中的支柱地位，博彩特許經營權的續期問題成為了澳門政府必須妥善處理的頭等大事。針對該問題，政府已經基本上將博彩企業社會責任的履行情況作為賭牌續期的重要考慮因素，並極可能在新的特許經營合同中加入博彩企業社會責任條款。本文在分析澳門政府對博彩企業社會責任進行立法監管的必要性和當前博彩企業社會責任履行情況，以及澳門政府的一系列重要政策的基礎上，試圖擬定新特許經營合同可能採納的博彩企業社會責任條款的具體內容。

**關鍵詞：**企業社會責任 博彩業 博彩企業

澳門的博彩業已經存續了三百多年，但是博彩業真正給澳門社會帶來巨大的經濟繁榮是在澳門回歸祖國以及澳門政府開放賭權之後。2002年，澳門政府向澳門博彩股份有限公司（簡稱“澳博”）、永利渡假村(澳門)股份有限公司（簡稱“永利”）和銀河娛樂場股份有限公司（簡稱“銀娛”）發出博彩經營權牌照。從2002年到2006年，這三家博彩企業將博彩牌照通過“轉批給”的方式授予了威尼斯人澳門股份有限公司（由金沙中國有限公司控股，簡稱“金沙集團”）、美高梅金殿超濠股份有限公司（簡稱“美高梅”）、新濠博亞（澳門）股份有限公司（簡稱“新濠”）。<sup>1</sup> 根據第16/2001號法律《娛樂場幸運博

---

<sup>1</sup> <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/history/index.html>.

彩經營法律制度》的第13條第2款，澳門政府授予的博彩特許經營權不可超過20年。六大博彩企業的特許經營權將於2022年到期。<sup>2</sup>屆時，政府將起草新的特許經營合同，並決定六大博彩企業能否在澳門繼續其業務。考慮到博彩業在澳門的經濟體系中處於絕對支配地位，博彩牌照的續期問題成為了澳門政府必須妥善處理的最重要事件。

關於政府是否會在博彩牌照續期時考慮博彩企業的社會責任履行情況，行政長官賀一誠表示，雖然博彩企業在新冠疫情中的社會責任表現不會完全與賭牌續期掛鉤，但是政府一定會考慮這個問題。<sup>3</sup>這種態度已經釋放了一個信號，即政府在賭牌續期中將非常重視博彩企業社會責任的履行。鑒於博彩業直接關係到澳門社會的長期穩定和發展，政府將在極有可能將社會責任條款添加到新的特許經營合同中，作為六大博彩企業繼續其在澳門業務的重要條件。<sup>4</sup>實際上，博彩企業也希望通過承擔社會責任，增加澳門社會對其的認可度，並以此來繼續運營其在澳門的業務；澳門社會則希望通過對博彩企業施加社會責任，從而更多地分享博彩業發展所帶來的紅利，並降低博彩業對澳門社會的負面影響。

本文試圖討論新特許經營合同可能採納的博彩企業社會責任條款的擬定。首先，筆者分析六家博彩企業的社會責任實際履行情況。其次，本文論述澳門政府規範企業社會責任活動對博彩企業以及澳門社會的重要性。最後，筆者以現有的博彩企業社會責任實踐為基本框架，並結合澳門經濟和社會未來發展方向，嘗試擬定新特許經營合同中的博彩企業社會責任條款的具體內容。

## 一、博彩企業社會責任履行情況

在過去的近20年中，澳門的博彩企業已經意識到社會責任的重要性。總體而言，他們在參與和組織企業社會責任活動中發揮了至關重要的作用，並且加強了對社會責任的報告和披露，以獲得澳門社會的認可並為澳門的繁榮與穩定

---

<sup>2</sup> 澳門政府決定批准將本來於2020年3月到期的澳門博彩股份有限公司和美高梅金殿超濠股份有限公司的幸運博彩業務特許經營權延期至2022年6月26日。

<sup>3</sup> 劉景松，博企履行企業社會責任芻議，澳門日報，2020年4月15日。

<sup>4</sup> 劉景松，博企履行企業社會責任芻議，澳門日報，2020年4月15日。

做出了一定的貢獻。<sup>5</sup> 澳門博彩控股有限公司在社會責任方面重點關注包括中國內地以內的慈善活動和澳門社區活動，以及支持澳門本地中小型企業發展。<sup>6</sup> 近年來逐漸獲得市場領導地位的銀河娛樂集團，遵循了澳博對企業社會責任的理解，並且更加重視澳門文化，藝術和體育活動的發展以及青少年的成長。來自美國內華達州拉斯維加斯的博彩企業（金沙，美高梅和永利）以及新濠將企業社會責任的履行情況整合到其可持續發展報告的框架中，並且在董事會之下設立專門機構負責制定，實施環境保護，社會責任與公司治理政策。例如永利的可持續發展委員會，<sup>7</sup> 以及新濠的環境、社會與治理工作組。<sup>8</sup> 在澳博和銀娛所踐行的社會責任之外，這些博彩企業還致力於負責任博彩，員工福利以及環境保護。本章將詳細介紹上述社會責任的履行情況。

### （一）促進中小企業發展

澳門經濟過度依賴博彩業在某種程度上使其他本地企業難以發展，因為它們無法招募或留住人才，人才通常會被博彩企業更優厚的包括工資，工作環境和健康保險在內的工作條件所吸引。<sup>9</sup> 因此，支持本地中小型企業的增長是博彩企業社會責任重要的組成部分。行政長官在2020財年的施政報告中，明確規定了政府將推動中小企業與博企及大型企業“以大帶小”協同發展。<sup>10</sup>

為此，博彩公司通常採取兩方面措施來促進中小企業的發展。一方面，他們優先考慮從當地中小企業採購產品，並與其建立長期合作關係。在這方面，美資博彩企業習慣於用數字來顯示他們的成就。據相關博彩企業披露的數據，2019年，金沙2500多家採購和供應鏈中的供應商中，78%是本地供應商，美高梅採購總支出的80%支付給了本地企業。<sup>11</sup>

另一方面，博彩企業還通過多個合作夥伴計劃，與本地中小型企業分享了

---

<sup>5</sup> 劉景松，博企履行企業社會責任芻議，澳門日報，2020年4月15日。

<sup>6</sup> <https://www.sjmholdings.com/en/corporate-social-responsibility/supporting-the-community>.

<sup>7</sup> 永利渡假村（澳門）股份有限公司，可持續發展原則，第2頁。

<sup>8</sup> 新濠博亞（澳門）股份有限公司，2018年環境、社會和管治報告，第5頁。

<sup>9</sup> <http://www.dicj.gov.mo/web/en/responsible/responsible01/content.html#1>.

<sup>10</sup> 2020財年施政報告，第28頁。

<sup>11</sup> 美高梅金殿超濠股份有限公司，2019年度報告，第68頁。

豐富的經營和管理經驗。例如，2017年4月12日，美高梅與澳門青年企業家協會共同舉辦了青年企業家研討會。150多名與會者參與了研討會，會議向年輕企業家提供了有關發展澳門業務的重要信息，和有關法規以及與中小企業有關的政府補貼等重要信息。<sup>12</sup>

## （二）慈善和社區活動

為踐行“取之於社區，用之於社會”的理念，慈善和社區活動構成了博彩企業社會責任的重要組成部分。首先，博彩企業長年從事慈善捐款活動，並動用大批志願者服務於澳門社會。例如，在2017年，800多位銀娛的志願者參加了40多項社區活動，為社區服務貢獻了2240多個小時。<sup>13</sup> 2018年，新濠的慈善捐款超過港幣8,500萬元，並有22,942名員工參與了社會責任活動。<sup>14</sup> 特別是，為了抗擊新冠疫情，博彩企業已向政府和當地社區協會捐贈了大量的款項和醫療材料。<sup>15</sup> 2020年3月5日，銀娛宣佈投資1億港元，認購中國銀行（澳門分行）發行的中小企業特別社會責任債券，以減輕疫情對本地企業的負面影響。債券籌集的資金將作為在疫情中資助中小企業的特殊貸款，從而有效地鼓勵經濟復蘇並降低當地中小企業的融資成本。<sup>16</sup>

<sup>12</sup> <http://en.mgmchinaholdings.com/sustainability-Support-for-local-business-SMEs>

<sup>13</sup> <http://www.galaxyentertainment.com/en/corp/supporting-the-community>

<sup>14</sup> 新濠博亞（澳門）股份有限公司，2019年環境、社會和管治報告，第13頁。

<sup>15</sup> 澳博向澳門工會聯合總會、澳門街坊會聯合總會、澳門婦女聯合總會及澳門明愛捐贈「愛心生活包」，透過上述社服機構轉贈予本澳2,200個受疫情影響的弱勢家庭，為他們提供抗疫和生活上的物資援助，包括米、罐頭食物、卷紙、口罩和酒精搓手液等。澳博義工隊日前協助將生活包送遞至四家機構，對於一些長者和行動不便的人士，義工隊會把生活包直接送到這些家庭。 <https://www.sjmholdings.com/en/corporate-social-responsibility/csr-events/item/855-sjm-partners-with-community-associations-to-support-Macao%E2%80%99s-neediest-through-donation-of-daily-necessities> 銀娛向澳門特區政府及珠海市與橫琴新區政府合共捐贈100萬個口罩，凝心聚力助兩地社區防疫抗疫工作。 <https://www.galaxyentertainment.com/en/media/photo-album/521/915> 金沙中國向本澳社服機構捐贈30,000瓶酒精搓手液。 <https://www.sandsresortsmacao.com.cn/press-release/2020-02-24/Sands-China-Donating-30000-Bottles-of-Hand-Sanitiser-to-Local-Community-Groups-to-Help-Combat-Novel-Coronavirus.html> 美高梅關注疫情發展，除積極配合特區政府的防疫防控措施，更心繫社區，密切留意前線工作人員所需，支援他們抗疫工作。美高梅為澳門工會聯合總會、澳門街坊會聯合總會及澳門明愛轄下機構的前線工作和服務人員，提供口罩和頭套等個人防護用品。此外，亦準備了1,000份應急物資包，透過上述三個合作機構派發給有需要的長者，讓他們能無憂地留在家中，響應特區政府的防疫呼籲。 <https://cn.mgmchinaholdings.com/media-releases?item=303>

<sup>16</sup> <http://hm.people.com.cn/n1/2020/0306/c42272-31620387.html>

其次，值得注意的是，不僅是澳博和銀娛，來自美國的博彩企業永利也將對中國內地的慈善捐款視為其承擔的社會責任中不可或缺的部分。永利在其《2019年可持續發展報告》中表示，希望通過支持中國內地的扶貧工作，對中國內地的發展做出積極的貢獻。<sup>17</sup> 為慶祝中華人民共和國成立70周年和澳門回歸祖國20周年，永利還舉辦了以“我與我的祖國”為主題的全國教育研討會。<sup>18</sup>

最後，博彩企業從事的社區活動主要集中於青少年教育，文化和體育發展等方面。青少年教育主要是加強愛國愛澳教育。例如，2019年4月舉行的第三屆“永利杯—澳門小學生全國教育繪畫比賽”增強小學生對祖國的認同和理解，以及民族自豪感和歸屬感。<sup>19</sup> 此外，文化和體育活動被認為是促進經濟多樣化的重要努力方向。相比於其他博彩企業，銀娛在組織和贊助體育賽事，培養體育人才和促進體育旅遊業發展方面發揮了領導作用。<sup>20</sup>

### （三）負責任博彩

自2007年以來，負責任博彩一直是行政長官報告和博彩企業年度報告中頻繁提到的問題。對於政府而言，博彩業是稅收的主要來源，<sup>21</sup> 但也可能是一系列重大社會問題的潛在根源。<sup>22</sup>

隨著博彩業的發展，人們對由賭博引起的一系列社會問題越來越關切。具體而言，可以將其列為與博彩相關的犯罪，賭徒蔓延到本地社區並影響居民的生活質量，本地中小企業難以與大型博彩企業競爭。<sup>23</sup> 為了減輕博彩企業的負面影響，澳門政府提出了負責任博彩計劃。根據澳門大學博彩研究所的定義：“負責任博彩是指在一個適度監管的环境下，博彩者在參與博彩時不會對本

<sup>17</sup> 永利渡假村（澳門）股份有限公司，2019年可持續發展報告，第33頁。

<sup>18</sup> 永利渡假村（澳門）股份有限公司，2019年可持續發展報告，第34頁。

<sup>19</sup> 永利渡假村（澳門）股份有限公司，2019年可持續發展報告，第38頁。

<sup>20</sup> 銀河娛樂場股份有限公司，2019年社會責任年度報告，第30頁。

<sup>21</sup> Blaszczynski, A., Ladouceur, R., Shaffer, H.J., A Science-based Framework for Responsible Gambling: the Reno Model, *Journal of Gambling Studies*, Vol. 20 No. 3, 2004, pp. 301-317; Miller, R., Michelson, G. Fixing the game? Legitimacy, Morality Policy and Research in Gambling, *Journal of Business Ethics*, Vol. 116, No. 3, 2013, pp. 601-614.

<sup>22</sup> Van Schalkwyk, G.J., Tran, E., Chang, K., Impact of Macao's Gaming Industry on Family Life: An Exploratory Study, *China Perspectives*, Vol. 64 (March-April), 2006, pp. 2-12.

<sup>23</sup> Xu Qiyuan, Li Zhendong, Moderate Diversification of the Macao Economy: Research Based on the Impact of the Gaming Industry [澳門經濟適度多元化：基於博彩業影響的研究], *Journal of Macau Studies*, (quarterly), Vol. 3, 2015, pp. 1-17, 8-9.



人、家人、親人、其他博彩者、娛樂場員工的安康構成威脅，或使本地區及博彩者原居地帶來負面的影響。換句話說，負責任博彩是把博彩行為引致的危害減到社會可接受的水平。”<sup>24</sup>

為了實現政府的負責任博彩政策，一方面，六大博彩企業已經為員工組織了許多負責任博彩培訓活動，以增強其對博彩活動的理性認知。<sup>25</sup> 另一方面，企業向客戶和社區廣泛宣傳從事賭博活動的潛在危害<sup>26</sup> 並加強了與社會服務機構的溝通，以增進公眾對負責任博彩的了解。<sup>27</sup>

#### （四）促進本地就業與職業發展

關於對僱員的社會責任，澳門社會認為本地居民具有優先分享博彩業產生的經濟利益的權利。所以博彩企業對僱員的首要社會責任是大量聘用本地居民。特別是在新冠肺炎疫情期間，《澳門平台》2020年4月10日專訪工聯副理事長、直選議員梁孫旭時，他表示：“現在博企能履行的最大社會責任，是保障博彩業僱員的飯碗，現時有8萬多博彩從業員，加上3萬多名相關的餐飲酒店人員，若能在此保障這十萬多人的生計，很大程度能穩住澳門整體的就業氣氛。”<sup>28</sup>

根據2018年的一項調查，六家博彩企業的管理層和其他僱員中共有108,400人為本地居民，佔澳門人口的六分之一。<sup>29</sup> 對於聘用外地僱員，第21/2009號法

<sup>24</sup> <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/responsible/responsible01/content.html#1>

<sup>25</sup> 澳博每年舉辦一系列的負責任博彩宣傳活動，以提高員工對負責任博彩的意識。此外，澳博與逸安負責任博彩輔導中心合作，為員工提供負責任博彩培訓，當中包括所有新聘的前線員工。<https://www.sjmholdings.com/en/corporate-social-responsibility/supporting-the-community>；迄今為止，為識別問題賭徒並向其提供幫助，已有430多名員工參加了負責任博彩大使計劃的培訓課程，並且在2018年向員工提供了將近2400個小時的負責任博彩培訓。每年，Sands還會舉辦一次“負責任博彩教育周”，以衡量其團隊成員對負責任博彩的認識。金沙中國有限公司，2019年可持續發展報告，第25頁。

<sup>26</sup> 新濠博亞（澳門）股份有限公司，2019年環境、社會和管治報告，第8頁。

<sup>27</sup> 銀河娛樂場股份有限公司，2019公司社會責任年度報告，第65頁；為有效隔離問題賭徒，新濠在2016年成為亞洲第一家在澳門娛樂場所有入口安裝即時面部識別安全系統的運營商。新濠博亞（澳門）股份有限公司，2019年環境、社會和管治報告，第9頁。

<sup>28</sup> 《澳門平臺》專訪工聯副理事長、直選議員梁孫旭：博企能發揮的最大責任是守住就業底線，2020年4月10日。

<sup>29</sup> 據報導指，六大博企中包括管理層及基層員工人數，分別為金沙中國(1128)有28,300人、銀河娛樂(27)有21,000人、澳博有20,400人、新濠博亞有15,800人、永利澳門(1128)有12,500人及美高梅中國(2282)聘有10,400人。根據澳門統計暨普查局資料顯示，2018年澳門總人口為66.7萬人，即意味全澳有接近六分一人口屬六大博企的員工。博彩新聞，2019年7月9日。<https://www.allinmedia.com.hk/2019/07/09/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E6%8C%87%E5%85%AD%E5%A4%A7%E5%8D%9A%E4%BC%81%E8%81%98%E8%BF%9111%E8%90%AC%E5%93%A1%E5%B7%A5-%E4%BD%94%E6%BE%B3%E-9%96%80%E7%B8%BD%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E5%85%AD%E5%88%86%E4%B9%8B/>

律《聘用外地僱員法》已經設置了限制條件，如果僱主打算在澳門僱用非本地居民，則必須事先獲得勞工局的許可。然而，澳門社會對於博彩企業在這方面的努力存在爭議。2018年，澳門立法會議員吳國昌向政府提交書面質詢，認為由於六家博彩公司中有五家的外地僱員比例超過30%，分別為33.3%，32.9%，32.0%，31.8%，30.8%和23.2%，其主張政府對此應採取措施將這一數字控制在20%以下。<sup>30</sup> 2020年8月23日，勞工局回覆議員吳國昌書面質詢時表示，截至2020年5月底，本澳六家綜合旅遊休閒企業及旗下公司聘用的僱員總數約十一點六萬人，外僱約佔28.8%。<sup>31</sup>

儘管政府承認，外地僱員是澳門發展和繁榮的建設者和貢獻者，不僅可以彌補本地人力資源的不足，<sup>32</sup> 而且可發揮帶動本地就業和提升本地人才的作用。<sup>33</sup> 但是，行政長官賀一誠先生在其首份施政報告中提出，政府將建立外地僱員退出機制，以有效保障本地居民的就業權利。<sup>34</sup> 因此，促進本地就業的社會責任的履行與有限的本地勞動力之間存在著較大的矛盾。為處理這一矛盾，博彩企業一方面必須大量僱傭本地居民，另一方面，也要維持必要的外地僱員來滿足其業務需求。

其次，為遵守第7/2008號法律《勞動關係法》第9條第4款的規定，僱主應為提高僱員生產能力的水平採取適當措施，博彩企業向員工提供了一系列的培訓計劃，以促進員工的職業發展。美國的博彩企業用數字顯示了他們在這方面的成就。2017年，金沙集團共為團隊成員安排了1,651,762小時的培訓，平均每人所得到的培訓時間為64.07小時。<sup>35</sup> 為支持政府將澳門發展為粵港澳大灣區的旅遊業教育和培訓基地，美高梅在2019年已提供了超過814,000小時的培訓，每

---

<sup>30</sup> 澳門六大博企有五家的外勞比例超30%，2018年12月26日，環球博訊，[https://www.wgi8.com/news/news\\_30087.html](https://www.wgi8.com/news/news_30087.html)

<sup>31</sup> 勞工局：外僱不足三成，澳門日報，2020年8月23日，星期日。[http://www.macaodaily.com/html/2020-08/23/content\\_1456238.htm](http://www.macaodaily.com/html/2020-08/23/content_1456238.htm)

<sup>32</sup> 根據澳門統計暨普查局2019年第四季度的調查，澳門總人口數為679,600，而同時的來訪遊客數量為9,203,275人次。[https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/71da5f6d-e0a9-4309-aeef-58aa1f13eb93/E\\_DEM\\_FR\\_2019\\_Q4.aspx](https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/71da5f6d-e0a9-4309-aeef-58aa1f13eb93/E_DEM_FR_2019_Q4.aspx)；[https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/f6942270-ea5a-463b-acc5-b4cca38fef16/E\\_TUR\\_FR\\_2019\\_Q4.aspx](https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/f6942270-ea5a-463b-acc5-b4cca38fef16/E_TUR_FR_2019_Q4.aspx)

<sup>33</sup> 2020財年施政報告，第22頁。

<sup>34</sup> 2020財年施政報告，第152頁。

<sup>35</sup> 金沙中國有限公司，2017年可持續發展報告，第29頁。

位團隊成員平均培訓時間超過74小時。<sup>36</sup> 永利在2019年大約完成了54,800小時的技能培訓，提供了250多個培訓課程。<sup>37</sup>

最後，政府在《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》中提出，政府敦促企業加強人員培訓和晉升制度，鼓勵企業共同行動，為居民的職業發展創造機會和渠道，使其通過向上流動來改善生計，進而提高社會的整體競爭力。<sup>38</sup> 澳門政府鼓勵增加本地員工向管理層的晉升，力求使擔任中高層職位的本地員工比例從2015年的81.9%增加到2020年的85%。<sup>39</sup> 在2020財年的施政報告中，政府要求博彩企業實現在高級管理層中本地僱員不少於85%的目標。<sup>40</sup> 截至今年五月，在六家博企任職的中高層管理人員總數有10077人，當中本地僱員達8839人，佔比約87.7%，高於政府85%的目標。<sup>41</sup>

## （五）其他社會責任

除了上述基於博彩業務性質所產生的企業社會責任外，博彩企業還承擔了許多普通企業通常所承擔的社會責任，例如環境保護和確保向員工提供健康安全的工作環境。在環境保護方面，博彩企業採取的措施主要包括排放控制，自然資源使用，廢物管理，綠色建築，保護生物多樣性，促進員工的參與和社區環境的改善。<sup>42</sup> 為了營造健康和安全的工作環境，博彩企業主要通過對員工進行安全工作培訓來降低工傷和職業病風險。<sup>43</sup> 這些社會責任的履行通常不為澳門社會所特別關注，但卻是體現企業現代化治理水平的重要標誌。

<sup>36</sup> 美高梅金殿超濠股份有限公司，2019年度報告，第61頁。

<sup>37</sup> 永利渡假村（澳門）股份有限公司，2019年可持續發展報告，第32頁。

<sup>38</sup> 澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年），第51頁。

<sup>39</sup> 澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年），第50頁。

<sup>40</sup> 2020財年施政報告，第80頁。

<sup>41</sup> 勞工局：外僱不足三成，澳門日報，2020年8月23日。[http://www.macaodaily.com/html/2020-08/23/content\\_1456238.htm](http://www.macaodaily.com/html/2020-08/23/content_1456238.htm)

<sup>42</sup> 美高梅金殿超濠股份有限公司，2019年度報告，第91-99頁。永利渡假村（澳門）股份有限公司，Sustainability Report of 2019, p. 51-58. 金沙中國有限公司，2019年可持續發展報告，第8頁；新濠博亞（澳門）股份有限公司，2019年環境、社會和管治報告，第15頁。

<sup>43</sup> 金沙集團已獲得ISO 45001：2018職業健康與安全管理體系認證，可通過消除危害和將風險降至最低來預防工傷和職業病。2019年的工傷事件相比2018年下降了8%。這一結果可以部分歸因於對受損設施的維修，但更重要的是，通過職業安全與健康教育提高了員工的安全意識，例如，2019年6月，金沙舉辦了“職業安全與健康（OSH）”周，為團隊成員提供有關職業安全與健康的專題講座。金沙中國有限公司，2019年可持續發展報告，第29頁。



## 二、規範博彩企業社會責任活動的必要性

由於當前有關博彩企業的立法主要依賴於博彩企業自身的財務信息的報告和披露，<sup>44</sup> 但沒有規定針對企業社會責任活動的監督機制，博彩企業的社會責任主要是一種自願性的義務，由董事會酌情決定。但是，基於以下理由，澳門政府極有可能通過在新的特許經營合同中加入社會責任條款，對博彩企業社會責任的履行進行監管。

首先，澳門經濟高度依賴博彩業是政府規範企業社會責任活動的最根本原因。博彩業的主導地位可以通過一系列數據得到證明：根據博彩監察與協調局的最新調查，2018年和2019年的幸運博彩總收入分別高達302,846和292,455百萬澳門元。<sup>45</sup> 根據金融管理局編制的《中央賬戶—預算執行數據》，2019年1月至9月的博彩稅收入為856.60億澳門元，佔澳門政府財政總收入的87.63%。<sup>46</sup> 澳門政府希望通過對博彩企業社會責任的監管使博彩業真正為澳門社會服務，而非只為澳門貢獻稅收和攫取博彩利潤。

其次，雖然博彩業是澳門的支柱產業，但是，澳門社會對於博彩業及其從業人員的認同十分有限，社會責任的履行恰恰可以在一定程度上提高社會對博彩企業的認可度。從本質上講，博彩業的合法性始終存在爭議，博彩業的經營不僅在法律層面而且在道德層面都需要更多的正當理由，這意味著博彩企業應對受其業務影響的任何個人或實體承擔一些特殊的社會責任。如果本身帶有罪惡卻又因人性弱點而無法杜絕的問題行業能夠通過社會責任的履行，從而降低其社會不良影響，使其真正為社會服務，那麼博彩業則能在一定程度上獲得道德上的正當性並真正得到社會的認可。<sup>47</sup>

再次，對博彩企業社會責任活動缺乏限制可能會導致博彩企業象徵性而非實質性地履行社會責任。<sup>48</sup> 行政長官賀一誠先生在3月24日的記者會上提出，澳

<sup>44</sup> 例如：澳門特別行政區娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩經營批給合同第23條規定的提供資訊的義務。

<sup>45</sup> [http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/dadosestat\\_mensal/2018/index.html](http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/dadosestat_mensal/2018/index.html)

<sup>46</sup> <https://eserv4.dsf.gov.mo/financialReport/centralBudgetEXE.aspx?lang=zh>

<sup>47</sup> Jessalynn R. Strauss, *Challenging Corporate Social Responsibility – Lessons for public relations from the casino industry*, Routledge New Directions in Public Relations and Communication Research, Taylor & Francis Group, London and New York, p. 2.

<sup>48</sup> Tiffany Cheng Han Leung, Robin Stanley Snell, *Attraction or Distraction? Corporate Social Responsibility in Macao's Gaming Industry*, *Journal of Business Ethics*, Vol. 145, No. 3, October 2017, pp. 637–658, 637.

門政府物色酒店作檢疫措施有困難，呼籲博彩企業盡社會責任。他指出在找尋隔離酒店的過程中，對澳門六大博企深感失望，因為至今沒有博企願意提供旗下綜合體內的酒店供隔離之用。他希望六家博彩企業思考甚麼是社會責任，不是捐少少東西就是社會責任，而是對社會要負起共同的責任。在政府的壓力之下，金沙集團將金沙城中心旗下的喜來登酒店出借。這一事件表明，當澳門遭受突如其來的災難襲擊時，博彩企業應該通過積極地與政府合作，與有關部門保持密切聯繫，為社會提供實際的幫助來承擔社會責任。

最後，澳門博彩業在過去18年的蓬勃發展在一定程度上也歸功於博彩企業，特別是來自美國的博彩企業（金沙，美高梅和永利）卓越的商業運作。憑藉豐富的博彩業務經驗和先進的公司治理體系，他們極大地改善了澳門博彩業的經營，並在企業社會責任領域做出了重要貢獻。因此，上述社會責任領域已有的成就（包括扶持本地中小企業，慈善和社區活動，負責任博彩，本地僱員和職業發展以及環境保護等方面）需要以法律文件的形式確定下來，從而為六家博彩企業以及其他在未來可能會進入澳門博彩業的企業提供明確的社會責任規則。

### 三、社會責任條款的具體內容

關於如何具體界定和評估博彩企業的社會責任，行政長官賀一誠先生在今年4月21日列席立法會回答議員對施政報告的提問時表示，對於博彩企業社會責任的定義需待日後開展修改博彩相關法律的諮詢工作時，聽取社會意見後才能確定。<sup>49</sup> 他還強調不應把責任全推給博企，未來將會在修改博彩法的諮詢階段時聽取各界意見。<sup>50</sup> 這一態度表明，一方面，政府對社會責任的內涵仍不明確，另一方面社會責任概念的確定直接關係到澳門社會和博彩企業的利益，因此政府會要在平衡好兩者利益的基礎上制定社會責任條款。筆者認為，社會責

---

<sup>49</sup> 行政長官賀一誠2020年4月21日列席立法會回答議員對施政報告的提問，澳門政府新聞局。

<sup>50</sup> 澳門特首與博企“冰釋前嫌”，環球博訊，2020年4月22日，[https://www.wgi8.com/news/news\\_48906.html](https://www.wgi8.com/news/news_48906.html)

任條款的擬定需要以現有的博彩企業社會責任實踐為基本框架，並結合澳門經濟和社會未來發展方向，進而明確社會責任的範圍以及規定社會責任履行情況的監督和評估機制。

## （一）社會責任的範圍

社會責任範圍的界定需要以現有的博彩企業社會責任實踐為基本框架，並結合澳門經濟和社會未來發展方向。

### 1、博彩企業已經履行的社會責任

博彩企業已經履行的社會責任包括促進本地中小企業發展，慈善和社區活動，負責任博彩，本地僱員和職業發展，環境保護，維護健康安全的工作環境等內容。

（1）促進本地中小企業發展的具體措施包括優先考慮從當地中小企業採購產品，並與其建立長期合作關係，以及通過合作計劃，與本地中小型企業分享豐富的經營和管理經驗；

（2）慈善和社區活動包括服務於澳門社會以及中國內地的慈善捐助活動和志願者服務活動，以及促進青少年教育，文化和體育發展等方面的社區活動；

（3）負責任博彩包括為員工組織負責任博彩培訓活動，以增強其對博彩活動的理性認知，以及向客戶和社區廣泛宣傳從事賭博活動的潛在危害並加強了與社會服務機構的溝通，以增進公眾對負責任博彩的了解；

（4）促進本地僱員就業和職業發展的具體措施包括保障本地居民就業，向員工提供了培訓計劃，以促進員工的職業發展，以及為本地居民的職業發展創造機會和渠道，使其通過向上流動來改善生計；

（5）其他社會責任包括環境保護和確保向員工提供健康安全的工作環境等普通企業的社會責任。

### 2、經濟適度多元

除了將博彩企業已經履行的社會責任納入社會責任條款之外，新的特許經營合同還應考慮的問題是博彩業在未來的20年應該為澳門社會做出哪些新的貢

獻。在過去的近二十年來，博彩業給澳門社會帶來巨大的繁榮與穩定。根據統計暨普查局2019年的統計，澳門的人均內部生產總值為645,438澳門幣（按2019年的平均匯率約79,968美元），位居全球前三，<sup>51</sup> 犯罪活動總數為14178起，與2018年相比下降了1.3%，這意味著公共安全指標繼續保持穩定和良好。<sup>52</sup> 但是，一賭獨大給經濟帶來了諸多隱患。從2014年到2016年，博彩業的深度調整導致澳門整體經濟連續三年大幅下滑。<sup>53</sup> 同時，澳門也面臨來自鄰近國家和地區的開放博彩業務的競爭壓力。<sup>54</sup> 今年的新冠疫情更是給澳門經濟帶來了沉重的打擊，全球針對新冠疫情所採取的隔離措施迫使廣大遊客和賭客無法進入澳門，博彩業因此遭受了重創。2020年上半年，幸運博彩的總收入僅為337.2億澳門元，與2019年相比下降了77.4%。<sup>55</sup> 為應對這些挑戰，澳門迫切需要推動經濟的適度多元化。

多年來，政府為促進經濟多元化做出了巨大努力，但收效甚微。<sup>56</sup> 政府致力於促進的會展業和文化創意產業佔GDP的比例不到1%。<sup>57</sup> 但是，在過去的十幾年中，為促進經濟適度多元化，博彩企業通過擴大中場的業務規模，<sup>58</sup> 提供多樣化的非博彩產品，並將博彩業和旅遊業結合，<sup>59</sup> 引入各種娛樂設施和休閒活動，逐步淡化博彩產品的賭博屬性，努力改變“博彩業”在人們心中的印象，實現博彩業的可持續發展。<sup>60</sup> 例如，威尼斯人等美資博彩集團通過增加酒店，餐飲，購物，會展，演出，度假休閒旅遊項目來擴大其對廣大遊客的吸引力。<sup>61</sup>

---

<sup>51</sup> <https://www.dsec.gov.mo/en-US/Statistic?id=901>

<sup>52</sup> The Statistics on Crimes in 2019 Released by the Director of the Security Department to the media, p. 1.

<sup>53</sup> 2020財年施政報告，第16-17頁。

<sup>54</sup> 2020財年施政報告，第16-17頁。

<sup>55</sup> [http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat\\_mensal/2020/index.html](http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat_mensal/2020/index.html)

<sup>56</sup> 2020財年施政報告，第16-17頁。

<sup>57</sup> 2020財年施政報告，第16-17頁。

<sup>58</sup> Guanghan Chen: International Research on Macao's Gaming Tourism Industry, Greater Pearl River Delta Forum, Vol. 2, 2016, p. 12.

<sup>59</sup> Guanghan Chen: International Research on Macao's Gaming Tourism Industry, Greater Pearl River Delta Forum, Vol. 2, 2016, p. 12; Summary Report of Macao Tourism Industry Development Master Plan, p. 34.

<sup>60</sup> Summary Report of Macao Tourism Industry Development Master Plan, p. 16.

<sup>61</sup> Guanghan Chen, International Research on Macao's Gaming Tourism Industry, Greater Pearl River Delta Forum, Vol. 2, 2016, p. 5; Matthew Tingchi Liu, Tina Tsing Gya Chang, Edmund H.N. Loi, Andrew Chi Hong Chan, Macao gaming industry: Current challenges and opportunities next decade, Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics, June 2015, pp. 499-513, 507; Guanghan Chen: International Research on Macao's Gaming Tourism Industry, Greater Pearl River Delta Forum, Vol. 2, 2016, p. 12.

對此，澳門政府在《2020財年施政報告》中明確提出擴大非博彩元素，助力“世界旅遊休閒中心”建設。具體措施包括促使博彩企業發展中場及不斷因應市場需求而開拓更具市場競爭力的非博彩元素，適切承擔社會責任。<sup>62</sup> 由此可見，作為促進產業多元化的一種重要且務實的手段，澳門政府已經將發展中場業務以及非博彩元素列為博彩企業的社會責任。行政長官還特別指出，現時博彩企業的非博彩元素已做得非常好。<sup>63</sup> 這意味著博彩企業應繼續保持其在發展中場業務和非博彩元素方面的努力和成就。

### 3、監督和評估機制

為提高社會各界對博彩企業社會責任履行情況的認知度，避免博彩企業社會責任履行的形式化，空洞化，新的特許經營合同可以通過社會責任條款建立監督和評估體系。在監督方面，博彩監察協調局負責在娛樂場幸運博彩或其他方式博彩經營產業、互相博彩以及向公眾提供的博彩活動領域內的經濟政策的訂定及執行方面，向行政長官提供輔助及協助。其最重要的職責之一是監察、監督及監管博彩企業的活動，尤其是關於履行其法定義務、法規義務及合同義務方面。<sup>64</sup> 所以，如果新的特許經營合同明確規定了社會責任條款，那麼博彩監察協調局則負有監督博彩企業社會責任履行情況的義務。具體的監督方式可以是要求博彩企業每年強制性的披露其社會責任報告，該報告內容必須包括中場業務及非博彩業務的發展狀況，促進中小企業發展，慈善和社區活動，負責任博彩，促進本地就業與職業發展這些對澳門社會發展至關重要的社會責任，並且由博彩監察協調局對該報告進行審查和評估以及提出改進意見。

在評估體系方面，筆者提出如下建議。一方面，對於下列履行效果易於量化的社會責任，可以直接根據博彩企業社會責任報告中的數據進行評估。

- (1) 博彩企業中場收入和非博彩業務收入佔總收入的比重；
- (2) 博彩企業本地採購的數量、金額、佔總採購支出的比例；
- (3) 博彩企業慈善捐款數額和次數以及志願者人數和工作時間；

<sup>62</sup> 2020財年施政報告，第156頁。

<sup>63</sup> 澳門特首與博企“冰釋前嫌”，環球博訊，2020年4月22日，[https://www.wgi8.com/news/news\\_48906.html](https://www.wgi8.com/news/news_48906.html)。

<sup>64</sup> <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/introduction/index.html>



(4) 博彩企業本地僱員數量以及高管中本地僱員數量。

另一方面，對於下列其他履行效果不易通過實際數據直接體現的活動，社會責任條款可以採取對活動規模和次數進行計分來予以評估。

- (1) 博彩企業向本地中小企業分享成功經營管理經驗的活動；
- (2) 博彩企業舉辦和參與的社區活動；
- (3) 博彩企業負責任博彩宣傳活動；
- (4) 博彩企業員工職業技能培訓活動。

#### 四、結論

博彩業是澳門的支柱產業，六大博彩企業在過去的近20年中通過履行社會責任為澳門的繁榮與穩定做出了重要的貢獻。由於當前其社會責任的履行缺乏標準和規範以及評估機制，有些社會責任活動並不能真正滿足澳門社會的需求，甚至只具有象征性的意義。所以，澳門政府希望通過在新的特許經營合同中加入社會責任條款，使博彩業真正為澳門社會服務，而非只為澳門貢獻稅收和攫取博彩利潤，同時也促使博彩業則能在一定程度上獲得道德上的正當性並真正得到澳門社會的認可。

綜上所述，本文試圖提出如下新特許經營合同中的博彩企業社會責任條款可能規定的內容。第一，新的特許經營合同可能會採納現有的博彩企業社會責任框架，包括促進中小企業發展、慈善和社會活動、負責任博彩、促進本地就業與職業發展、以及其他普通企業社會責任。第二，為明確博彩業在未來20年的發展方向，政府可在社會責任條款中加入通過發展中場業務以及非博彩元素來促進澳門經濟產業的多元化作為社會責任的重要組成部分。第三，社會責任條款中還需建立監督和評估體系，具體的監督方式可以是要求博彩企業每年強制性的披露其社會責任報告，並且由博彩監察協調局對該報告進行審查和評估以及提出改進意見。在評估體系方面，對於社會責任的履行效果易於量化且為澳門社會所特別重視的社會責任內容，可以直接根據博彩企業社會責任報告中的數據進行評估；對於其他履行效果不易通過實際數據直接體現的活動，可以採取對活動規模和次數進行計分來予以評估。