

澎湖博弈產業的利與弊

投稿類別：觀光餐飲類

篇名：澎湖博弈產業的利與弊

作者：

葉杏芳。私立曉明女中。高二乙班  
賴誼禾。私立曉明女中。高二乙班  
周昀蓁。私立曉明女中。高二乙班

指導老師：  
陳英偉

## 壹●前言

離島建設條例修正草案的第十條之三的博奕規範，其中主體將博奕條款明確化，清楚規定主管機關，如經澎湖當地公民五分之一連署，且獲過半數公民同意，即獲經營屬重大建設之觀光旅館及綜合遊樂場經營博奕業務之權力，雖然有著法令修正通過的助力，但澎湖本島是否適合設立博奕事業的議題，仍再度引起爭論。

澎湖因地理條件特殊、民風純樸、風景優美，為休閒渡假的好去處。但因經濟環境不佳，人民生活相對落後，外流人口逐年增加，為解決經濟條件的困境，並提昇人民的生活水準，當地政府除了希望大力推動澎湖的休閒觀光業，帶動澎湖的商機外，國內外的財團及部分民意亦表示希望能成立博弈事業專區，設立觀光賭場，以帶動當地觀光事業的發展，提升人民的生活水平。

雖說博弈能帶來無限商機，但事實上也隱含了無限危機，假使國內的配套措施不足國外的經濟條件又不佳，不僅大量的投資資金化為烏有，而且當地的純樸風如被打破，重建工程便會十分困難。博奕政策易放難收，就澎湖特殊的環境來說是否可接受博奕的推動。所以接下來我們將研討澎湖自然環境的先天優勢、劣勢、設置博奕之優點、缺點，政府、民間之觀點，最後提出建議及未來的走向。

## 貳●正文

### 一、博奕設置之優勢

#### (一) 先天環境的條件

##### 1、環境優美

澎湖擁有國際級的玄武岩自然景觀、豐富的自然人文資源、海洋潮間帶產業、風力發電、石滬、古厝文化。奇特的地質景觀，漁產豐厚的海洋世界，及處處可見的歷史古蹟，讓澎湖充滿了觀光的契機。再加上島嶼屬於珊瑚礁地形，漁業及養殖業繁盛，以澎湖特殊的優美景觀來分析，有絕對的條件與優勢可以發展成國際級的海上樂園。

##### 2、交通便捷

澎湖交通分佈情形可分為對內與對外兩部分來說明。對內，澎湖為一寬闊的平原地形，四面環海，且並無高山阻隔，亦無較大的河流可供灌溉或運輸，除了澎湖本島有環狀的公路網可相互聯結外，各島間也有渡輪的相互來往；對外來說，澎湖與外在的聯絡分為水路及空運兩部分，前者有輪船定期往返於澎湖與台灣之間；後者則有復興、遠東、立榮等航空公司的定期航線。因此澎湖交通可尚稱便捷。

### 3、便於管理

澎湖為離島地區，雖然對外及對內都交通方便，不過因屬隔離的地區，故可單獨設置入出境管理局、海關，以及境外金融中心等。因有此便於管理的特性，故可作為設置特區的參考。

## (二) 後天有利因素

### 1、增加稅收

若博弈事業可以推動，則其所課徵的稅賦會較多（如美國拉斯維加斯一年的營收約達八十億美元），稅源豐厚，對於地方的稅收會有很大的助益。

### 2、加強地方建設

若博弈事業能推展，則必須釋出許多建設的資金，不僅可以創造更多的就業機會，還可以強化地方的建設，讓博弈事業所需的建設與民生所需的建設相結合，藉此提高人民的生活水準。

### 3、解決旅遊淡季的問題

澎湖的觀光季節集中在每年的夏季與秋季之間，九月以後，澎湖的東北季風強勁，以戶外活動為主的觀光活動無法進行。因長達半年的風季遊客減少，造成投資無法回收，店家只有關門大吉。就業機會就減少、消費人口也減少，年輕人就出外謀生，導致青年人力減少，產業無法現代化、擴大化。雖說澎湖的觀光事業僅有六個月的活動期，但若博弈事業能在澎湖順利發展，則可將東北季風肆虐期間轉入室內的活動，因此得於解決澎湖旅遊淡季消費不足的問題。

### 4、製造更多的就業機會

遺留下來的人口非老即幼；為了留住澎湖的居民，創造就業機會有其必要性。假設博弈事業能順利推展，所增加的就業機會可留住更多的人才，甚至吸引外地的居民前來就業，進而達到促進澎湖經濟發展的目的。

### 5、增進旅遊業發展

若博弈事業可以進行，則不論室內或室外的活動皆可進行。因為博弈屬特殊行業，其週邊的相關行業很多，可促進當地澎湖觀光事業的發展。

### 6、免稅的優待

根據離島建設條例第十條規定，澎湖、金門、馬祖等離島地區均享有營業稅及關稅免稅的規定，遊客可盡情享受購物的樂趣。假若觀光賭場只是休閒渡假村其中的一項遊

樂設備，而非澎湖休閒事業的全部，則澎湖的觀光業應會有美好的發展前景。

### 7、提高物價水準

吸引賭客進駐，賭場、飯店、餐廳、食衣住行、土地房屋的成本應會快速提升。

### 8、不成爲核廢料傾倒之地

澎湖因地處台灣本島較遠，故政府有意將核廢料埋藏於此。但賭場若設立，帶動了人潮、觀光的經濟發展，則選擇傾倒核廢料的地方，絕不可能是澎湖。

## 二、博弈設置之劣勢

### (一) 環境

#### 1、降低環境品質

博弈事業是一項特殊的行業，參與者的水準良莠不齊，也易因賭博而肇事，此會對當地居民的住家產生不良的示範作用。大量的賭客進駐澎湖，將會直接或間接降低了人民的生活品質。

#### 2、癱瘓基礎建設

一般而言，澎湖的基礎建設相對不足，雖然澎湖地區有不錯的海水淡化設備，但因費用偏高，政府必須以補貼的方式來處理，如果參與博弈事業的人口增加，而相對所必須的建設又不能如期完成，則可能癱瘓澎湖的基礎建設。

### (二) 社會

#### 1、成爲社會問題的試驗場

博弈事業雖可帶來可觀的財力與資源，但不當的賭博行為會造成勞民傷財。博弈產業「賭性強」，且以台灣而言，賭博違反道德和善良風俗，也容易腐化人心，尤其年輕人上癮後，形成病態賭博，所謂「**病態賭博，可定義爲：個人因賭博而對社會，工作職業和財物生活具有嚴重危害的人。**」（賴宏昇。2010），因此賭場設立難免影響當地治安。

#### 2、民眾觀點不一致

由於設置博弈事業的爭議性較大，並非所有的居民都願意參與，且博弈事業的導入常會造成傳統產業的凋零，對部分業者的生計造成極大的衝擊。因此若無適當的規範，則可能讓當地的民眾產生分離的情形。

### 3、變相的公投

由於博奕事件對當地的民情風俗會造成重大的衝擊，因此有關開設澎博奕事業的議題必須從長計議，在公投法尚未立法通過的情況下，更不宜以地方的案例來作為台灣已然實施公投法的說明。

### 4、誘因不足

綜觀世界各成功的博弈場所，無不設在交通方便、腹地廣大的大都市內，但澎湖卻是地小人稠。加上近年來澳門賭場日新月異，規模更勝美國拉斯維加斯，新加坡也已核准發照興建中，中國更有意在上海、瀋陽興建。澎湖是否能在亞洲各國蓬勃興起的賭場中脫穎而出，吸引人潮，還有待觀察。

## 三、政府對於澎湖設置博奕的看法

### (一) 博奕通過前

- 1、台灣本島為高度開發地區，但島嶼觀光發展有限，澎湖正好可以做市場區隔，型塑良好觀光意象。
- 2、台灣與中國大陸往來日漸頻繁，澎湖可作為中繼站吸引商務客。
- 3、行政院長唐飛曾於 89 年 9 月 26 日明確指出澎湖可以朝觀光特區的方向規劃，參考美國拉斯維加斯的營運方式，在全家人都可以參加釣魚、潛水等水上活動之餘，附帶經營博弈事業。

### (二) 博奕通過後續準備

- 1、客源可能來自鄰國，不再僅限於國內。首先需將機場升級為國際機場。
- 2、水資源方面，地方政府規劃四千噸海水淡化場計畫，可依實際需要擴充至一萬噸。
- 3、電防方面，計畫由本島拉海底電纜線方式配送至澎湖。
- 4、設置培養大專院校相關人才之機構。
- 5、垃圾透過轉運方式，運送至台灣處理。

### (三) 配套措施

- 1、政府部門可學習韓國當局成立，有關賭博的身心理疾病的相關輔導求助機關，以便因應不可見的各種危機，也可使民眾對於賭博這項娛樂更加放心，韓國當局有鑒於部份民眾賭博成癮，或積欠大量賭債而自殺身亡，因此成立這項完善優良的措施。

- 2、發放和博弈相關產業之創業津貼。
- 3、適時接納澎湖當地居民意見及看法。
- 4、稟持著「觀光為主，博弈為輔」的態度。
- 5、整合各項資源（EX：航空、海運、免稅產業）。
- 6、提供各項優惠，以促進產業發展。
- 7、在博弈產業的推行過程中，勢必還是會有民眾的反對聲浪，因此應隨時告知民眾推行進度及計畫，及宣導各項新措施，以增強民間對博弈產業的信任度和認同感，並盡量採納民眾意見，且用心聆聽民眾心聲。

#### 四、民間對於澎湖設置博弈看法

博弈事業政策懸宕多年，政府部門政務官決策更是說辭不一，這樣不但提高了施政困難度，也造成民眾多方疑慮、溝通與交易之成本大增，許多學者專家也藉此做出了許多分析，而我國專家對於博弈產業的發展，均有不同的看法，目前存有兩派的意見，我們區分為樂觀派以及悲觀派，還有民意代表林炳坤為澎湖博弈所作的爭取，以及為澎湖的發展投注許多心力，甚至發表了許多結論。

提到博弈合法化的議題時，最容易使人提及的民意代表，非主張離島博弈除罪化的立委—林炳坤先生莫屬，他主張「只有博弈加上觀光才有生機！」林立委表示，並不是一開始就打定主意要推動博弈這項產業，若推動專家曾提過的綠能產業文化觀光，能帶來大量且可觀的投資，他絕對贊成，但經過各項評估和考量，以及投資報酬率的推算，最好的方法仍是推行博弈這項產業，當中的原因，部份是因為澎湖人口大量外流，40 多年來，澎湖人口不斷外流，吸引投資者的機率幾乎視微乎其微，要使經濟起飛當然不可能。

他的看法是，以觀光旅館附設小型迪斯奈樂園及賭場的方式，互相配合，如此才能順利以藉此解決 40 多年來的人口外流問題，要成立如此大規模產業，和其配合的措施勢必得好好研討。雖然這次公投未通過，因此未來三年不得再提博弈公投，但林立委表示，將會繼續要求相關部門繼續研擬完善的配套措施，讓對博弈有疑慮的當地居民，明白透過詳細規劃仍然能完善管理，使居民能對博弈產生共識。以下是我們的整理與比較。

表一：澎湖博弈樂觀派與保守派

	樂觀派	悲觀派
設置模式	採拉斯維加斯大規模的綜合發	採新加坡保守小規模的開發，

澎湖博弈產業的利與弊

	展，朝頂級、奢華的方向。	應以 在五星級飯店內附設的方式經營即可。
大規模發展的失敗機率	相對較低，多元的開發，吸引許多投資客，資金將源源不絕，對於振興經濟十分有效。	相對較高，因可能造成社會極大的反彈，以及政府負擔。
社會影響	能更加快速改善就業機會的問題以及增加政府稅收，帶動台灣經濟。	社會上反彈的阻力相對較大，需要政府強大的決心與意志力來永續發展。
競爭力	澎湖比澳門更具豐富的觀光資源，相對於澳門發展博奕都能成功，澎湖希望更大。	已有相當多國家發展博奕產業，加上面臨鄰近國家，澳門與新加坡的快速發展，澎湖相對落後，台灣難以競爭。

(表格資料來源：謝錦芳(2008)。澎湖沒頭路九成就業人口外流。99年9月5日，取自 <http://www.coolloud.org.tw/node/24548>)

表二：澎湖設置博弈特區正反方意見一覽表

範疇	贊成	反對
基本認知	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 賭為天性，無法禁絕。開放賭場負面效果遠低於「地下非法賭場」。</li> <li>· 與其捐輸國外賭場，不如自己做莊，取代拉斯維加斯，澳門，韓國，馬來西亞，新加坡，菲律賓，澳洲。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 更強烈的賭癮被合法誘發，導致一發不可收拾的局面。</li> <li>· 集中管理賭場也不可能遏止猖獗的賭風。</li> <li>· 有效管理也不可能將後遺症以減至最低。</li> </ul>

範疇	贊成	反對
經濟	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 可以無痛苦無風險高額課稅。</li> <li>· 引入外資，帶動週邊商業發展，擴大至相關休閒娛樂、觀光旅遊、購物餐飲、會議等商業開發，振興觀光事業。</li> <li>· 增加就業機會，改善當地生活與經濟條件。</li> <li>· 生活經費與稅捐政府高額補助。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 國際觀光賭場主要吸引外國觀光客，才有真正收入。</li> <li>· 真正的贏家、蒙利者只有少數賭博產業的投資客、經營者、以及政客。</li> <li>· 賭業獨興、百業蕭條，其他生產性事業與附近商業結構失衡。</li> <li>· 財力資本的浪費，讓地方經濟失血，產生惡性循環，降低社會國家的整體競爭力。</li> </ul>
社會	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 提供教育、文化、社福、社會建設經費。</li> <li>· 就業率增加之後可以減少社會問題。</li> <li>· 提倡正確健康的賭博觀念，即可減少問題賭徒。</li> <li>· 納入有效管理，黑道消失。</li> <li>· 方便投資興辦慈善公益事業。</li> <li>· 提供不同性質的娛樂活動及消遣之選擇。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 賭博稅收和社會成本付出不成比例。</li> <li>· 社會崩解家庭破碎、犯罪率提昇、組織犯罪猖狂、娼妓問題嚴重、助長毒品氾濫，造成龐大警政費用支出。</li> <li>· 偏執性賭博人口、竊盜、家庭失合及大量負債顯著增加。</li> <li>· 黑道介入坐大、洗錢、治安惡化。</li> <li>· 醫療賭博上癮國民之代價極大。</li> </ul>
澎湖產業開發策略	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 嚴格的法律規範與成熟的稅制改革。</li> <li>· 地方商業機能的調整。</li> <li>· 專業觀光業的週全整體開發配套作業。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 加強休閒、遊憩、與觀光方面的建設。</li> <li>· 全力開發當地的自然人文景觀資源。</li> </ul>

(表格資料來源：賴宏昇(譯)(2010)。《博奕產業發展：亞太地區的發展與影響》。台北縣：揚智文化。)

### 參●結論

澎湖是否開設博奕事業，儘管離島建設條例已經通過，但澎湖畢竟為我國離島，此項重大決策並不是兩三天就能決定好的，因此我們將這次的主題結論分為下列三點去做思考延伸。

## 一、研究結果

只要「發展」就會帶來「反發展」，無論任何方式都是一體兩面的。博弈帶來的經濟效益，以及對生態人文旅遊、環境治安的影響，是兩難的抉擇。我們應從自然保育，永續經營的方向來看，還有，畢竟大多數人不住在離島，我們應以澎湖居民的訴求、想法為主，才是真正清楚設置博弈事業利與弊之人。

生態及人文只是觀光產業中的一種元素，其本質不應誤把方法當結果。我們不能說生態與設置賭場完全不相衝突的，但也沒有說設置賭場就要廢棄人文生態旅遊，兩者同時推動，相輔相成，也並無不能。

## 二、未來發展建議

因博弈產業設置後將會有許多爭議的問題，因此我們建議設置專門處理機關，藉由民眾的投書，申訴，及派員處理，來達到盡善盡美的程度，不僅讓民眾知道，政府並非在毫無準備的情形下設置，而是經過許多安排及後續的努力，此外相信也能增進民眾對公共事物的參與感，深信只要對博弈有所透徹了解，再經由政府的一臂之力，博弈事業必能蓬勃發展。

降低衝突以及整合意見，這兩點也是未來發展中需要正視的問題，在過去許多爭議案中，政府、反對者、贊成者與一般民眾都可說是爭議的製造者，而若是一味的互相批評指責，只會造成施政上的困擾以及問題的裂痕，因此在發展的過程中，需妥善整合各方利益的觀點，這樣有效的策略便能如順水推舟般容易產生。

## 三、未來研究方向

因針對澎湖設置博弈事業進行定期的環境評估，有了開發，一定會有基本上的損失，而政府應對此議題做出各種影響之評估，如該政策對於澎湖本島之自然景觀或是文化遺產造成傷害，因進行客觀以及多方面的調查以做日後開發之依據，並邀請相關的學者專家做相關之研究評估。

政府對於大型公共政策推動背後一定會有許多替代方案來進行研究與比較，例如設置歷史特區、海洋生態特區、小三通直航、以及免稅方案，這些都是值得探討的，但成效如何，至今都無法證實，仍須待專家學者、相關人士集思廣益，使澎湖的觀光得以有效發展。

## 肆●引註資料

賴宏昇（譯）（2010）。**博弈產業發展：亞太地區的發展與影響**。台北縣：揚智文化。

社會中心綜合報導（2009）。澎湖博弈公投的啓示。**自由時報**，2009-10-06，社會版。

陳彥宏（2009）。林興傑支持澎湖發展監督聯盟。澎湖電子報，2009-09-17，地方版。

謝錦芳（2008）。澎湖沒頭路九成就業人口外流。中國時報，2008-07-30，地方綜合。

澎湖縣政府全球資訊網（2010）。2009年9月5日，取自 <http://www.phhg.gov.tw>

黃義政（2008）。澎湖縣設置國際觀光度假區推動期程專案報告。台北市：東華。

郭瑞坤（2006）。在地利害關係人對澎湖設置觀光賭場政策影響觀點之研究。公共行政學報，第20期，頁34-67。

謝志明（2002）。澎湖地區設置觀光賭場之政策分析。國立台灣大學政治學研究所：碩士論文。