

台灣推動「觀光賭博產業」的歷史見證**

- 壹、民國八十五年之前的發展—以「獨」攻賭之策
- 貳、民國八十五年至八十六年間—立法院二度闖關不成
- 參、民國八十七年至八十八年—「逼官為賭」的另類台灣奇蹟
- 肆、民國八十九年至民國九十年間—外商賭業大亨投石問路
- 伍、民國九十年—烏龍風雲與羅生門：「贊成」並非「同意」？
- 陸、民國九十一年—利益團體積極運作更甚以往
- 柒、非結論

葉智魁*

* 靜宜大學觀光系/生態學研究所 副教授

台中縣沙鹿鎮中棲路200號

TEL：(04) 2632-8001 ext. 3500,3051

FAX：(04) 2632-8345

ckye@pu.edu.tw

** 本文前稿曾宣讀於台灣省文獻委員會主辦之「第一屆台灣觀光發展歷史研討會」2001/5/15-16。台中：靜宜大學

台灣推動「觀光賭博產業」的歷史見證

【摘要】解嚴以來，台灣是否應開放觀光賭博產業（觀光賭場、博弈產業、觀光博弈特區），曾經數度被政府立法與行政部門作為一重大政策之考量，在八十五年十二月底所召開的國家發展會議，也將之列入經濟發展議題總結報告之中，經建會曾幾度將發展觀光賭博產業列為增加稅收、發展地方的建議，而其下的「公共資源效率專案小組」也曾於八十六年五月二十七日主動做出決議：將設立觀光賭場列入開闢政府財源的方案。九十年三月七日，新政府內政部長張博雅在立法院答覆質詢時表示，他個人支持開設觀光賭場而陳水扁總統也贊成後，更引起了歷來朝野各黨及民間各界對「是否開設賭場」這個議題所產生過之最熱且最大的一波爭議。澎湖縣「團結自救聯盟」於九十一年六月八日村里長選舉當天，以「球員兼裁判」的方式辦理所謂的「博弈事業諮詢性公投」，並藉以誇大宣傳、向中央施壓。事實上，歷來相當數量的中央政府各部門的首長、高官都曾數度表態支持，一些地方首長為自己所管轄之區域爭取成為觀光賭場特區的企圖也相當明顯，地方選出的中央民代更頻頻針對開法賭博產業向行政部門施壓，相關提案也幾度在立法院企圖闖關，並數度初審通過內含開放觀光賭博產業條文相關草案。「應否開放觀光賭博產業」，可算是台灣歷來與觀光發展及經濟發展最具爭議性的議題之一，雖然其本身是否真具「觀光」本質值得商榷，不過「帶動觀光」或是「發展觀光」卻總是會被提出來的支持論點之一，因此可以將此議題視為台灣觀光產業發展史的一個重要議題，而本研究的主旨便是作為「台灣推動觀光賭博產業的歷史見證」。

【關鍵詞】賭場、彩券、博弈條款、振興經濟、離島建設、公共政策

壹、民國八十五年之前的發展——以「獨」攻賭之策

「賭場」是否應予合法化的議題，早在民國七十六年六月就曾於台灣省議會有所討論，當時的省議員廖繼魯於質詢時說，無論是從經濟社會乃至繁榮地方等方面來看，現階段開放離島成為賭場都是一項利多弊少的措施，對於減少「大家樂」盛行，也會有幫助。省政委員張啟東答覆時強調，將不毛之地的離島開設成賭場，一方面可促進地方繁榮，增加稅收並減少因賭所引起的社會問題，同時只要健全管理措施，離島賭場不但不致影響治安，反是一項利多弊少的做法。省主席邱創煥在答覆時則表示，政府曾研究過這個問題，但卻有其實質困難。¹

由於受到「大家樂」賭風蔓延的影響，政府決定暫停愛國獎券之發行，立法委員黃河清等三十九人認為賭風應有預防的紓解之道，於七十六年十二月二十一日向行政院提出書面質詢，指出「大家樂」賭風瀰漫，愛國獎券固為禍首，民眾

¹ 聯合報，1987/6/23，5版。

有賭的本性與需要，亦是主因。紓解之道，應在離島設置「賭博專業區」，政府課稅並監管之，如此既可滿足人性中之賭性，又不至於對整個社會有不良影響。建議政府應速專案研究在小琉球、綠島、龜山島，或澎湖七美、望安等離島設置「賭博專業區」及管制遊樂場所，以消弭「大家樂」歪風。²

內政部長在立法院接受質詢時，立委提出開放賭禁的建議，會後內政部長將此提議案交由刑事警察局研議，刑事警察局副局長丁維新在八十三年五月六日針對此案，召集相關科室主管人員開會交會意見，與會的高階警官一面倒的支持開放賭禁，並達成政府在不影響治安的前提下，應局部開放賭禁的共識。同時建議，由政府召開公聽會，聽取多方意見，慎重評估後再決定是否開放賭禁。³十一月三日，刑事警察局針對台灣地區是否開放設立「觀光賭場」，召開由警政署署長盧毓鈞主持的會議，徵詢各界意見。與會人士意見不一，贊成開放者，大多傾向局部性及有條件性開放，宗教界代表則強烈反對。⁴

自從「賭場」是否應予合法化的議題浮上檯面後，澎湖非但是國內最早提出設置賭場特區的地方，也是最熱衷並最積極努力爭取成為唯一或第一處設置賭場特區的地方，對催生觀光賭場興致一直很高的陳癸淼於八十三年一月第一次正式以提案條文列入他草擬的「離島建設條例」草案，該草案第十四條明定，可以彩券收入及娛樂性賭博事業稅收，作為離島建設計劃經費，⁵不過並未被列入議程。事實上，澎湖在推動賭博產業上可以說是一直都不遺餘力，自李煥擔任行政院長開始，澎湖縣籍立委陳癸淼就曾數次對中央質詢開放賭場的可能性，結果都因為李煥及繼任的郝柏村院長堅決反對而未發生多大作用。

雖然如此，仍有不少在地人士除了繼續以鴨子滑水的方式暗中使力外，只要一逮到機會，便使出渾身解數向中央及省府進行施壓或展開遊說，希望能讓澎湖得以「開放設置賭場特區」。而這些明暗齊下、雙軌並行的長期努力，不僅在省長選舉時讓候選人宋楚瑜開出競選支票「要解決澎湖設置賭場的問題」，更在連戰任職行政院長期間產生了極大的效用——連院長於八十四年元旦在宋楚瑜省長陪同下，率領七位內閣閣員前往澎湖縣巡視，縣長提出「以賭場為動力，以觀光為賣點，以休閒、娛樂為中心，以文化為根本」的策略簡報，加上澎湖縣籍立委陳癸淼、洪冬桂及省議員許素葉在一旁傾力遊說的結果，連院長作出設置賭場應該好好規劃，而且已經到了「要面對這個問題的時機」的回應，⁶接下來便指示相關部會由研考會主導，著手進行「開放設立觀光賭場」的研究，而宋省長則曾對顏重慶及林素妹等縣議員表示，「澎湖地方可以推動發展賭場，但地方人士千萬不要炒地皮，以免造成障礙」，⁷這些回應給了澎湖多年爭取「設置賭場特區」以來帶來了歷來最大的「利多」希望，爾後澎湖的官員與民代更是卯足全力、加

² 聯合報，1987/12/22，3版。

³ 聯合報，1994/5/7，3版。

⁴ 聯合報，1994/11/4，3版。

⁵ 自由時報，1995/3/20，6版。

⁶ 聯合報，1995/1/2，2版。

⁷ 中國時報，1995/1/2，7版。

足馬力、積極展開爭取「設置賭場特區」的佈局。

澎湖縣各級民代一向熱衷推動在澎湖開設賭場特區，縣議會也根據八十三年澎湖縣五鄉一市一致贊成設置賭場之決議，在八十三年十二月通過「設置觀光賭場促進會」的議案。⁸接下來於八十四年三月十五日，立法院長劉松藩召集相關部會與澎湖縣府會首長及各級民代舉辦公聽會，會中劉松藩院長強調，希望國人摘掉「文化的帽子」，讓觀光賭場早日成為我國財政收入的一環，就現實面及金融面而言，它都贊成國內設置觀光賭場。立委洪冬桂則要求以經建會主委身分參加的行政院副院長徐立德答覆，「能不能政策性的開放澎湖成為觀光賭場？」徐立德表示，它參觀過南非的觀光賭場，當時心想「很多國家可以做，為何我們國家不能做！」所以行政院會以極為慎重的態度面對此一問題，最後劉院長作成結論，要求行政部門在三個月內提出是否開放觀光賭場的可行性研究報告。⁹

省政府於八十四年三月二十日，在澎湖縣舉行第二次省縣協調會報，會中縣政府請求政府協助澎湖縣推動賭博特區案，省議員許素葉聲稱這是解決澎湖縣建設與財政問題的唯一途徑，縣長與縣議長黃建築也代表縣民，要求省與中央支持這項提議，會中熱烈的發言過程中，可說是一面倒地支持這個議案，宋省長也表示，如果澎湖縣民決定在澎湖設立世界級的國際觀光賭場，將會出面與中央協調，全力促成中央修法配合，同時宋省長也責由交通處協同進行研究、規劃。¹⁰而縣長在同一天舉行臨時記者會更表示，如果不允許澎湖縣設置賭場，不如廢縣，將澎湖劃歸行政院直屬，否則在財源短絀，又無發展前景的情況下，澎湖縣可能透過公投方式尋求「獨立」，等澎湖獨立後，還是要開放賭場，吸引外資，否則澎湖的發展無望。¹¹在聯合報記者提問澎湖如獨立對澎湖會有甚麼益處的回答中，高縣長表示：「澎湖人才濟濟，流失到台灣者可返澎湖服務，澎湖進行土地改革，增加稅收，開放設立觀光賭場吸引民間資金，未來發展比新加坡會更好，每年預估有五十多億元的稅收，計時公務員會比台灣的公務員薪水還高，預估到西元二千年，澎湖人在獨立後，所得會高達二萬美元，」。¹²

宋省長於八十四年十月中訪問澳洲南部威爾斯省，拜訪了當地的一家賭場企業，對於他們創造出的營業額大感訝異與興趣，返國後即要求財政廳、建設廳、旅遊局等相關單位成立的**台灣省觀光遊樂特區研究計畫專案小組**，再前往考察、進一步研商於台省偏遠或離島地區設置賭博專區的可行性，¹³該專案小組於八十五年五月三日前往澎湖縣開會，會中達成**台灣應設置觀光遊樂特區附設觀光賭場**的共識，並以離島級偏遠地區為優先設置地點，將呈報省長核定後實施。¹⁴

⁸ 中國時報，1995/1/2，7版。

⁹ 民眾日報，1995/3/16，3版；聯合報，1995/3/16，7版；中國時報，1995/3/16，7版。

¹⁰ 中國時報，1995/3/21，7版；自由時報，1995/3/21，6版；經濟日報，1995/3/26，4版。

¹¹ 中國時報，1995/3/21，7版。

¹² 聯合報，1995/3/21，6版。

¹³ 工商時報，1995/10/23，3版。

¹⁴ 聯合報，1996/5/4，1版。

貳、民國八十五年至八十六年間—立法院二度闖關不成

行政院經建會國家財政小組於八十五年五月二十七日建議政府開放博奕性觀光事業，藉以增加政府收入，唯立法院朝野立委表示，雖然開放賭禁可增加國家財政收入，許多國家也已採行，但是國情不同，一但開放賭禁是否會造重大社會衝擊，政府必須審慎評估。¹⁵

台灣省觀光遊樂特區研究計畫專案小組初步結論於八十五年六月出爐，肯定在台灣設置賭博性遊樂特區的可行性，並將專案小組移由省旅遊局做實質評估，旅遊局長許文聖指出，在台灣設置賭博性遊樂特區應是利多於弊，而最大的困難在於政策的法源修訂，其餘都是屬技術性問題，可以克服。¹⁶七月中旬，世界新聞傳播學院觀光系系主任陳思倫表示擬開「賭場經營學」，引發各界對設定特定遊樂區的不同看法，內政部長林豐正表示，目前各相關單位對此仍未達成具體共識，內政部決定在取得省府有關擬定特定遊樂區成立辦法的研究報告後，成立專案小組研究特定遊樂區開放賭場和賽馬案，林豐正並透露，目前可能以澎湖、綠島、或侷限在特定區作初步考量。¹⁷**台灣省觀光遊樂特區研究計畫專案小組**建議，全省casino的設置地點以不超過三處為原則，且以離島為優先，以減少對社會的負面衝擊，經台灣省長宋楚瑜批可，省將於一周內，正式將台灣離島設置觀光娛樂特區並開放觀光性賭博之建議案送請中央，並要求中央參考國外模式，擬定相關法律，以規範賭博罪適用範圍；宋省長並已責成省旅遊局訂定相關「設置準則」，包括設置條件、資本額、及限制條件等作為日後規範Casino的範本。¹⁸

內政部長林豐正於八十五年九月十五日表示，他個人非常支持開放觀光賭場，但主管機關導底是交通部還是內政部，須由行政院決定，林豐正並強調，賭是無法透過禁止根絕的，所以他非常支持既可疏導又可集中管理的觀光賭場之設立，最近內政部也將全力配合解決相關問題。針對政府有意開放設置觀光賭場之事，法務部長廖正豪也在九月十五日表示，只要在政策上確定，為避免破壞刑法的普遍性，不宜研修刑法賭博罪章，所以他主張另訂特別法「觀光賭場設置條例」，在一定條件下准許設置賭場，排除刑法賭博罪適用的規定即可。廖正豪強調，迄今並未接獲行政院明確的政策指示，一但政策確定，接下來就是管理的問題「一定得在妥善、嚴格管理，且不致影響社會治安的情況下，才可准許開放設置」。在各級政府一片喊窮之際，許多地方政府似乎都認為，開設賭場已成為他們翻身的一線生機，雖然省府方面建議全省以三處為限，但目前已有八個縣市透過各種管道，向省府表達設置賭場的強烈意願，澎湖縣立委林炳坤也看好澎湖可能設賭場的大利多，預備投資數十億，於馬公市興建第一家離島地區五星級飯店。台東縣政府也前往澳門與韓國濟州島觀摩，提出一份「綠島觀光賭場可行性評估報告」。潤泰集團負責人尹衍樑頻頻前往綠島觀察投資環境，也被外界視為

¹⁵ 聯合報，1996/5/28，3版。

¹⁶ 自由時報，1996/6/2，6版。

¹⁷ 民眾日報，1996/7/18，5版。

¹⁸ 工商時報，1996/8/12，4版。

潤泰集團進軍賭場事業的徵兆。¹⁹

九月十六日，立法院首度審查「觀光賭場設置條例草案」，提案人韓國瑜委員表示，此案並不是要設賭場，而是希望透過多元化觀光區的設立，幫經濟困窘的政府增加稅收並拓展觀光，設置觀光賭場的目的是「開源節流」，增加國家稅收，開源是要賺外國人的錢，節流是讓台灣人不用到國外賭。由於會中除內政部次長楊寶發與警政署副署長黃丁燦贊成設置觀光賭場外，行政部門各相關單位主管態度保留，出席立委也意見分歧，而未能對草案作出任何決議，最後決定要求行政部門，在六個月內確定政府對於開放觀光賭場的立場。²⁰由於此案涉及龐大利益及黑道問題，與會立委的發言充滿「絃外之音」，有人肯定提案立委具「道德勇氣」；有人質疑本法案只在圖利財團、漂白黑道；也有人主張將「觀光賭場」中「觀光」兩字拿掉，全面開放賭場設立，讓賭場設置跟工廠娛樂場一樣簡單；²¹此案經過立委激辯後，由於茲事體大，委員會最後決定，要求政府對開放與否問題在半年內表態，再決定是否審議此案。²²

法務部長廖正豪於八十五年十二月全國治安會議召開之前，針對政府是否是否開放設立合法賭場的問題時表示，賭博行為是無法禁絕，應作適度疏導，納入管理。對於台灣省政府計劃在澎湖縣設置合法的觀光賭場，廖正豪表示，他完全贊同，但強調，只要法律完善，加上適當的管理制度，合法賭場的設置一定可以減少犯罪發生。²³八十五年十二月八日，澎湖代理縣長鄭烈帶著 60% 民眾贊成設置賭場的民調，到台灣省政府表達澎湖縣民的心聲，同時要求能將因賭場而獲得的營業稅由原先規劃的 5% 提高到 40%。²⁴八十五年底所召開的「國家發展會議」，在經濟組的討論中就將「適度開放博弈之娛樂觀光事業」列為主要議題之一，行政院研考會主委黃大洲於會中指出，賭博賽馬彩券等博弈性娛樂的開放合法化，納入體系管理，不但可以增加稅收，又可防止惡勢力的不當介入，環保署署長蔡勳雄則指出，開放賭博性娛樂將可充裕社會福利建設的財源，最後決議將「適度開放博弈之娛樂觀光事業，規劃開徵社會安全捐（或稅），以充裕社會福利財源」²⁵列為「提昇國家競爭力的策略」的三項結論之一，不過此項議題上無共識，仍待朝野各黨派進一步溝同協商。²⁶

八十六年一月二十日，針對春節加強取締賭博的政策，法務部長廖正豪談到是否應開放賭博的問題時說，賭似乎是人類的天性，如果政府真的無法禁絕民眾賭博，它贊成開放成立賭博專區，制定一套遊戲規則，讓可以替自己負責的人進

¹⁹ 中國時報，1996/9/16，2 版。

²⁰ 中國時報，1996/9/16，2 版；民眾日報，1996/9/17，1 版；台灣時報，1996/9/17，7 版；民眾日報，1996/9/19，6 版。

²¹ 聯合報，1996/9/17，6 版。

²² 中國時報，1996/9/17，2 版；民眾日報 1996/9/19，6 版。

²³ 台灣日報，1996/12/8，4 版。

²⁴ 民眾日報，1996/12/9，6 版。

²⁵ 國家發展會議秘書處（1996/12/28）國家發展會議 經濟發展議題總結報告，p/22。

²⁶ 國家發展會議秘書處，1996/12/26。

去賭博。²⁷一月二十五日宗教界、保育界、教育界等社會各界召開記者會，指出政府一面揚言將在春節大舉進行抓賭行動，另一方面卻又大力倡導博奕產業的優點，明顯在此春節抓賭行動的背後，隱藏著未開放博奕產業鋪路的真正本意，會中並指出行政院研考會主委黃大洲一貫支持賭博合法化的立場，除了在三年前台北市長選舉中，只有黃大洲贊成開放賭博以外，在去年底的國發會中，黃大洲也發言要求開放賭博。²⁸

十月十四日在立法院，針對謝啟大委員質詢政府開放賭博的態度時，行政院長蕭萬長指出，過去相關單位研議設置觀光賭場的可行性，正反意見都有，很難形成共識，他個人覺得，在目前治安不好的情形下，必須比以前更謹慎評估，認為必須等到社會形成共識，政府才會考量開放賭博，但目前時機並不成熟，在謝啟大再度要求應該明確宣示是否贊成開放賭博時，蕭萬長明確表示：「在目前治安狀況與社會風氣考量下，我不贊成開放賭博！」²⁹

十一月十日立法院召開內政經濟聯席會，在陳癸淼、傅崑成及陳清寶所主導下通過一讀的「離島開發建設條例草案」，草案中明定離島地方政府可以劃定特定區域經營觀光博奕業，其中皇而堂之以「為繁榮離島經濟，增進財源」之名，讓「地方政府可自訂辦法劃設特區經營觀光博奕業，且免征營業稅及營利事業所得稅」，唯其中有但書「其每年營業額百分之五十應移作離島開發建設基金」，此草案整整在立法院冷凍了四年，最初是由國民黨籍立委陳清寶等人於八十二年十二月提出，新黨立委陳癸淼等人則於次年元月提出相同性質的版本。³⁰

參、民國八十七年至八十八年——「逼官為賭」的另類台灣奇蹟

八十七年二月九日，聯合報以頭版頭條刊出「離島設賭場 經建會完成草案 主張另訂賭場管理條例 內政部為主管機關 或由政院設置「離島開發建設指導委員會」負責」的消息。³¹針對經建會已完成此項離島設賭場之草案的消息，內政部長黃主文旋即表達明確而堅決的反對立場，行政院長蕭萬長約見黃主文時，亦表示同意內政部看法，即目前治安狀況不好，不宜設置觀光賭場。二月十一日上午，國民黨團立院黨團書記長陳鴻基與學者及八個民間團體代表到經建會，表達反對賭博業合法化的意見，該日下午經建會委員會的正式會議決定，行政部門版的「離島建設條例」草案將不列入特許經營賭博業的條文。行政院副秘書長張哲琛於中途加入經建會委員會議，並轉達行政院關切治安的立場，會中除了經建會陳述正反意見時，提及支持離島設立賭場外，無委員發言支持設立賭場，經建會官員會後轉述說，支持者都默然。經建會副主委劉玉山在記者會表示，開放賭場的條文未通過，是因為委員會中明顯未達成開放的共識，主要的意見有三：一、

²⁷ 聯合報，1997/1/21，5版。

²⁸ 民生報，1997/1/26，21版；民眾日報，1997/1/26，3版；聯合報，1997/1/26，6版。

²⁹ 自由時報，1997/10/15，7版；自立早報，1997/10/15，5版。

³⁰ 民生報，1997/11/11，20版；民眾日報，1997/11/11，15版；自立早報，1997/11/11，5版。

³¹ 聯合報，1998/2/9，1版。

政府目前正大力整頓治安，在國外案例顯示，賭場最益與色情、毒品、黑道犯罪相結合，與政府現階段政策不符。二、台灣地區近年來賭博犯罪的比例居高不下，如將賭博除罪化，對社會風氣有負面影響，特別是對青少年可能有不良影響。三、全面性開放賭博，等於將刑法賭博最張部分條文除罪化，以特別法方式排除適用，似非得宜。對於這項決定，屏東、台東、及澎湖三縣的縣長及縣議會議長都同感失望，也希望行政院能再加考慮，省議員許素葉則表示，兩年多前澎湖鄉親全力支持李連競選總統、副總統時，兩人就曾允諾要再澎湖設置觀光賭場，事隔兩年，中央卻出爾反爾。³²

三月三日，澎湖籍立委林炳坤帶領三百多名澎湖民眾、縣長賴峰偉，及縣議會議長蘇崑雄、副議長、議員等人前往立法院陳情，抗議黃主文反對澎湖設置賭場，林炳坤在施政質詢中，指責政府不了解澎湖民情與發展需要，並點名經建會主委江丙坤，指其制定離島建設條例是閉門造車。林炳坤於質詢中砲轟，指行政院阻擾澎湖設置觀光特區，行政院長蕭萬長答覆時不斷解釋，絕對支持觀光特區設立，但當內政部長表明不贊成在觀光特區內設賭場後，立刻引發一場旁聽席上民眾的叫罵，要求黃主文下臺，林炳坤最後以「行政院未有具體答覆，無法接受」為由，當場宣佈退出國民黨立院黨團。場外近三百位澎湖縣民則要求「公投設澎湖觀光特區」，並要求政府加速推動澎湖觀光及附設賭博等觀光事業，在未獲支持回應的情況下，向立院大門投擲澎湖所帶來的特產仙人掌果表示不滿。澎湖縣生態保育聯盟及澎湖各民間團體則發出聯合聲明，表達反對政府在澎湖設置賭場立場，同時也對立法委員在議場要求中央允許澎湖開放設立賭博產業一事予以譴責，指此行徑無異「逼官為賭」。³³

九月二十四日，澎湖縣生態保育聯盟跨海至台灣舉行記者會，發出「離島、本島都不要！反對離島建設條例開放賭場」的新聞聲明，指出立委陳清寶、陳癸淼突然發出通知，將於九月二十五日召開「離島建設條例草案」朝野協商會議，並強烈要求立法委員們於二十五日舉行的協商會議時，嚴拒黑金勢力入侵，也呼籲行政部門嚴防少數人假借選舉利多之名，行政治勒索之實。³⁴協商會當天，出席委員有陳清寶、陳癸淼、林炳坤、羅福助、王令麟，民進黨黨鞭周伯倫則於開會前進場表示，民進黨對casino的設置有不同意見，對於其他條文沒有意見，而後隨即離開，會中一面倒支持該案時，謝啟大委員到會，明確表示反對casino，並且對於草案內容諸多質疑之下，協商無法進行，主席於是責成經建會，於一週內提出兩個版本的離島建設條例草案可行性評估報告，另再安排時間進行協商。³⁵

針對此次爭議，經建會明白表達反對離島設賭場之立場，並提說帖認為有害

³² 工商時報，1998/2/10，4版；聯合報，1998/2/10，6版；聯合報，1998/2/12，1、3版。

³³ 中國時報，1998/3/4，4版；自立早報，1998/3/4，1版；自由時報，1998/3/4，8版；台灣時報，1998/3/4，4版；中華日報，1998/3/4，4版；聯合報，1998/3/4，6版。

³⁴ 澎湖縣生態保育聯盟，1998/9/24。

³⁵ 關懷生命協會，1998/9/28。

社會風氣，對地方經濟未必有利，待行政院同意後供立法院表決時參考。³⁶十月五日**反對賭場合法化聯盟**發出新聞稿指出，立委陳清寶、陳癸淼又於中秋節連續假期前發出通知，將再度於六日召開「離島建設條例草案」朝野協商會議，指出表面上是為了離島建設，事實上他們只要搞賭場。協商會中仍因陳清寶、陳癸淼、及林炳坤堅持將賭場條文列入而未能達成協商。³⁷十月八日民進黨立院黨團內政政策小組召開第二次會議，會中針對「離島建設條例草案」作成決議，贊成離島開發建設，但反對設立賭場。³⁸因賭場議題的爭議性被突顯出來，加上選舉在即，立院的討論便被擱置。

選後立院生態大大改變，各種與議題與議案繁多，離島建設條例也好、賭場設置議題也好，必須重新搭起舞台，而被冷凍於一旁。八十八年六月，由於民進黨籍的高雄市長謝長廷執意發行彩券，引起彩券發行隸屬權的爭議，在立法院財政委員會審查彩券條例修正案時，行政院及接獲情報，部分立委有意讓博弈條款闖關，國民黨秘書長謝深山，於六月十六日坦承，博弈條款「不是夾帶過關，是早就告訴我們」，但是當時立委是以附帶決議方式處理，立委知道政院反對的立場後、了解附帶決議無法拘束行政部門，於是增列為條文。³⁹六月十六日凌晨，立法院在委員暴力相向後，及民、新兩黨集體退席的抗議聲浪下，國民黨透過黨政運作與強勢動員，以近乎一黨審議的方式三讀通過「公益彩券發行條例草案」內含「為舉辦國際認可之競技活動，得申請主管機關核准發行特種公益彩券」條文。刪除了省及直轄市政府擔任彩券機關的規定，改由中央主管機關財政部指定銀行擔任彩券發行機構，修正條文也納入賦予賽馬等法源的「**博弈條款**」：內含「為舉辦國際認可之競技活動，得申請主管機關核准發行特種公益彩券」條文⁴⁰，就博弈條款的表決贊成者之名單上（見表一）一些支持立委的背景色彩看來，不由得不讓人產生相當大的聯想空間。試想想看，究竟有多大的可能，支持這個條款的出發點是會為了要謀取國家利益，或是會為了要增進人民的福祉？

表一「**博弈條款**」表決贊成者之名單（聯合報，1999/6/17：2）

劉憲同、羅明才、廖婉汝、楊瓊瓔、鍾利德、蔡 豪、曾華德、沈智慧、張明雄、林明義、鄭逢時、林國龍、楊吉雄、關沃暖、何智輝、陳政雄、劉文雄、蔡中涵、羅福助、陳進丁、吳清池、謝言信、周五六、范陽盛、李全教、高揚昇、蔡家福、游淮銀、陳清寶、劉松藩、王令麟、楊文欣、游月霞、蔡玲蘭、許登宮、伍澤元、林宏宗、邱鏡淳、林源山、劉政鴻、張蔡美、鄭永金、林建榮、曾振農、吳克清、吳光訓、曾蔡美佐
--

行政院於六月十六日對「公益彩券發行條例」中通過「**博弈條款**」表達強硬的反對立場，強調「這項增列條文與行政院現形政策立場不符，行政院堅決反對，

³⁶ 工商時報，1998/10/6，4版。

³⁷ 反對賭博合法化聯盟新聞聲明，1998/10/6。

³⁸ 民進黨立院黨團第三屆第六會期內政政策小組第二次會議議事錄，1998/10/8。

³⁹ 聯合報，1999/6/17，2版。

⁴⁰ 中國時報，1999/6/16，1版；聯合報，1999/6/16：1版

至於如何處置，行政院將另行審慎研議」。行政院高層經研議後，決定不採復議案方式翻案，將以消及性的措施，也就是讓「公益彩券發行條例」發布施行，但針對博弈條款，行政院將不制定行政命令，使博弈條款無從實施，⁴¹無論如何，這都可算是支持開賭者在**推動觀光賭博產業**以來所爭取到最佳的一項成績，雖然它並非直接涉及所謂的觀光賭博產業，但已足以觀微知著，在日後推動觀光賭博產業上，此條款勢將會有相當催化作用。

肆、民國八十九年至民國九十年間—外商賭業大亨投石問路

立法院於八十九年三月二十一日再度審議「離島建設條例」，過程中博弈條款（觀光賭場設置相關條文）引爆相當大的爭議，最後經協商，支持博弈條款的立委讓步，而終於使得「離島建設條例」在刪除博弈條款的情況下三讀通過。此次立法對決是**台灣在推動觀光賭博產業發展以來**，此乃賭場條款唯一一次進入立法最後階段而敗下陣來的紀錄，對於支持者而言，表面上是一個挫敗，但是實際上既已曾經進入最後階段，就有再度闖關的可能，而事實上，支持的陣營也仍然不斷在私下經由各種管道繼續運作，並繼續藉各種機會，向高層官員探風向或施壓。

據報載，陳水扁總統六月二十日，在會見離島六縣市議會議長時表示「澎湖觀光事業發展占重要地位，離島設立博弈事業，較能為大家接受，國人也較不會排斥可由離島先行試辦。」⁴²此舉乃是台灣推動觀光賭博產業以來，首次經由元首口中透露出對開放賭博事業之最大利多訊息。行政院長唐飛於九月二十六日，在立法院接受國民黨籍立委許素葉質詢「行政院可否發展博弈等觀光產業以繁榮澎湖」時指出，澎湖可採觀光特區方向規劃，至於內容則是以朝觀光為主，附帶博弈事業，但不能全靠賭博支撐。經建會主委陳博志表示各國就博弈事業有某種程度開放，因此關鍵在於如何規範，不過，目前我國刑法對賭博仍有禁止的規定，是比較困難之處。⁴³

十月三日，經建會召集相關部會召開「博弈事業由離島先行試辦處理政策案」的會議，會中作成結論之重點為，一、離島發展應該以發展觀光為主，開放博弈事業的發展只是次要輔助措施；開放博弈應以離島為限，採特許制限定核發執照數量。二、有關離島博弈事業的發展，應先行徵詢離島居民的意願，以獲得當地們重支持為前提。三、特許博弈事業的收益，應該統籌運用於所有離島地區之開發；此外，經建會於該次會議也具體要求法務部針對刑法賭博犯罪部分除罪化的條文進行研究；請內政部制定經營管理法律草案；並請交通部針對離島對開放博弈事業方式進一步研究，並研訂相關配套措施；關於稅收與特許費的部分，請財政部研訂相關法令；並達成博弈事業相關後續工作由經建會統籌負責之決議。⁴⁴

⁴¹ 聯合報，1999/6/17，2版

⁴² 民生報，2000/6/21，31版。

⁴³ 工商時報，2000/09/27，17版。

⁴⁴ 民生報，2000/10/4，19版；自由時報，2000/10/4，19版；何博文，2001，p/31；聯合報，

十月二十五日，美國拉斯維加斯規模相當大的賭場The Venetian集團總裁安德森（Sheldon G. Andelson），以及以色列SFK集團總裁雪恩，一行等七人抵台，並前往澎湖勘查大澎湖國際渡假村基地，以了解在澎湖投資設置賭場的條件，立法院副院長賴穎奇、澎湖縣長賴峰偉、和縣議長蘇崑雄分別表示，現在正是澎湖開放賭場時機，但須由中央高層決策。SFK集團表示，The Venetian集團對於到澎湖投資賭場有高度興趣，但也關切幾項因素，如台灣開放賭場的可能與時間表，以及可能面臨中國珠海開放設置賭場，與澳門賭場轉型的競爭，因此台灣開放賭場的時效性非常重要。十月二十六日上午，這行人前往拜會陳水扁總統和行政院長張俊雄，探詢台灣政府對開放賭場的態度和可能的時間等。⁴⁵

十一月二十八日，交通部觀光局召開有關離島設置觀光賭場之相關配套措施會議。⁴⁶十二月二十七日，研考會主委林嘉誠建議，行政院相關部會可考慮開放金馬設置觀光賭場，行政院長則表示，金馬是否開放設置觀光賭場希望在最近的將來能夠敲定。縣議會議長蘇崑雄表示，如果新政府採納研考會意見，議會將會發動民眾北上抗爭，並建議澎湖宣佈獨立自治。⁴⁷

伍、民國九十年—烏龍風雲與羅生門：「贊成」並非「同意」？

九十年三月八日，各大報以頭版頭條刊出離島將開放觀光賭場之消息，中國時報以「離島設觀光賭場 總統點頭」為標題，內容刊載，內政部長張博雅於三月七日證實，陳水扁總統於數月前，接見大澎湖遊樂開發事業所帶的美國威尼斯人集團時，已同意在離島高級觀光飯店設「高級博奕事業」。威尼斯人集團將在澎湖投資二十五億美元，並於三月二日取得觀光飯店建照，在五日動工，預計三年內完成，政府將儘速配合修法。不過，她認為，由立委提案修正離島建設條例中的「博奕條款」，進度應該會更快。張博雅於三月七日，在立法院內政財政聯席會議中表示，內政部為開發離島觀光事業，同意在離島高級飯店內設博奕設施。張部長認為，「為了離島觀光事業的發展，國人不必去澳門、拉斯維加斯賭博，浪費國民的財源和外匯，應該開放離島高級飯店內設『高級博奕事業』、『這些錢我們可以自己賺』，只要不影響到其他風俗民情，完全配合觀光來做，政府應儘快配合修法」。⁴⁸

聯合報的頭版頭條以「離島偏遠地區將開放賭博事業」為標題，內容指出，行政院經建會與相關部會，就開放博奕事業達成初步共識。經建會副主委張景森，於三月七日召開關於離島設置觀光賭場的記者會中表示，未來博奕事業開放將採取定點、特許制限定核發執照方式開放，不僅在離島開放，偏遠地區也將開

2001/3/9，3版。

⁴⁵ 民生報，2000/10/26，B7版。

⁴⁶ 何博文，2001，〈博奕事業由離島先行試辦 將以特許制限制賭牌數量〉，〈〈新新聞週報〉〉，732期，p/31。

⁴⁷ 民生報，2000/12/28，A4版。

⁴⁸ 中國時報，2001/3/8，1版。

放，目前觀光局在研究如何發放執照，對於現行刑法賭博罪章部份條文，由法務部研究除罪化條文，並訂定鄉關配套措施。由於開放博奕在離島建設條例恐不完備，未來將另訂相關法規開放。張景森強調，博奕事業必須好好管理，否則會與犯罪、色情掛勾，未來如何區隔必須訂出配套措施，將由內政部、法務部、交通部、及財政部全盤考量。⁴⁹張景森也在記者會中說明，去年邀集相關單位研商後，已經原則同意朝向開放研究，但必須以當地居民意見為主，且是投資觀光事業的附屬設施，目前正由內政部、交通部、法務部、財政部依權責研究開放博奕事業配套措施，再召開相關單位研究。經建會副主委李高朝也傾向支持開放離島設置觀光賭場，李高朝表示，經濟面上有聯合需求理論，要促進離島地區的觀光，如果只是一種需求，誘因小，設置觀光賭場增加一種誘因，如果有多種需求，地方觀光發展起來，地方就可以繁榮，過去曾有評估說，設置賭場對稅收幫助不大，這是幼稚的想法，因為主要的稅收不是賭場，而是旅館、觀光業。張景森說明，去年六月二十日澎湖縣、台東縣等縣市六位議長向陳水扁總統建議，於離島先行試辦賭場，後由行政院長交由經建會研議，經建會則於去年十月三日，開會討論博奕事業由離島先行試辦一案，各部的意見紛歧。但是，基於促進離島發展的前提下，對於博奕事業採取有條件的方式開放，設置觀光賭場必須是以發展觀光為目的，採定點、特許核發執照方式，並非純為發展賭場，觀光賭場是觀光事業的附屬事業，而且必須取得當地居民的同意。張景森也指出，離島先行試辦賭場經營一案，現在仍在研議相關配套措施，包括必需要對當地有一定投資金額的觀光事業，才發予特許執照，賭場收入必須統籌運用到離島建設等。張景森表示，其它配套措施還包括刑法對於賭博罪要修法加以除罪化，賭場如何管理等，特許執照如何審定核發等。故目前正由相關部會，包括內政部、交通部、法務部、財政部等研議配套措施，完成配套措施草案後再開會討論，呈報行政院。⁵⁰

根據勁報的報導指出，經建會官員透露，當初離島建設條例修正草案中，張景森就對博奕條款相當情有獨衷，在設置地點上，原本規劃人員是以離島的地點為規劃方向，但張景森卻將關於地點的字眼都刪除，主要是因為他希望不只在離島設立賭場，在其他地方只要招標商能提出規劃方案均可設立。張景森相當重視此博奕條款，甚至要求經建會所屬的部門處、都住處、經研處3個單位一起參予規劃，只不過該修正草案在送行政院後關於博奕條款的部分卻遭刪除。⁵¹

引發張博雅於三月七日公開表態支持賭場開放的導火線是，立法院內政、財政等委員會在當天聯席審查「離島建設條例部份條文修正草案」時，新黨力委馮定國質詢時指出，目前經濟不景氣，是否開放在離島設賭場的限制？馮定國強調，觀光遊輪已在海上公然賭博，政府既要提升離島經濟發展，為何不對法令鬆綁？張博雅說，在離島五星級飯店附設觀光賭場，如果配合整體觀光事業發展，她個人贊成，但相關法律必須修改。張部長並表示，去年十月底她曾陪同外商公

⁴⁹ 聯合報，2001/3/8，1版。

⁵⁰ 工商時報，2001/3/08，3版。

⁵¹ 勁報，2001/3/8，2版。

司負責人拜會陳水扁總統，陳總統對此也表示支持。澎湖區立委林炳坤、許素葉相繼質詢，張博雅說，內政部不會主動提案修法，她希望博奕條款的問題應由立委提案修正。林炳坤發言表示，今天他將就離島建設條例納入博奕條款的修正案進行聯署，修正該條例增加第十條之一，以「經離島多數公民同意」為先決條件，得特許重大投資建設的觀光旅館及綜合遊樂場經營博奕業務，並排除刑法賭博罪，業者應繳納特許費，規定每年繳交營業額的百分之六，其中百分之二用作中央社會福利經費，百分之二作離島建設基金，百分之二提供地方政府使用。⁵²

張博雅部長公開表示，她個人支持開設觀光賭場且陳總統也贊成之後，引起喧然大波，媒體與各界咬著這個議題不放，支持者趁勢加勁，反對者競相鞭撻，焦點放在陳水扁總統有無應允在澎湖設置觀光賭場。總統府以相當罕見的方寸，於三月八日中午先發新聞稿澄清，下午再開記者會否認，兩度鄭重否認陳總統「曾承諾澎湖開放設置觀光賭場」。總統府公共事務室也首次將屬「機密」等級的總統私下會見訪賓記錄出示給媒體。總統府公共事務室主任郭瑤琪數度強調，陳總統對台灣應否發展博奕事業並沒有任何預設立場，而是尊重相關部會討論及立法部門最後的決定。雖然總統府兩度否認，但張博雅三月八日仍堅稱，陳總統在接見業者時，曾表答不反對設觀光賭場的態度，但記者應該去問「當事人」；內政部政次李逸洋更表示，政府「應該會」開放離島設賭場。立委林炳坤已於三月七日就「離島建設條例」提出修正草案，增列離島觀光飯店得經營博奕業務，而且財政部且已規劃開征賭博稅捐。⁵³

針對張博雅此次針對觀光賭場的表態，民進黨立院黨團總召集人周伯倫則認為，這是一項爭議性極高的議題，民進黨內就有不同的意見。他希望行政院能夠多多聽取各方意見，不要草率決定，以免又引起不必要的動盪。立委余政道對周伯倫的看法卻持反對意見，他認為，在目前景氣不佳的情況下，在離島設置觀光賭場，可以帶動經濟繁榮。余政道並證實，澳洲皇冠集團曾多次到台灣，洽談在離島設置觀光賭場的開發事宜，同時也獲得高層的同意。黨團幹事長柯建銘表示，民進黨在野時反對設置觀光賭場，現在執政了，豈可轉變立場？設置觀光賭場有違我國善良風俗，人民也不一定贊成；況且當年民進黨反對博奕條款，還曾在立法院爆發肢體衝突，如今觀光賭場遠比博奕條款寬鬆，民進黨有什麼立場支持呢？民進黨秘書長吳乃仁也表示反對，他認為，由於賭場屬於特許事業，所涉及的利益十分龐大，一旦黑道插手經營，日後有可能堂而皇之地利用這部分利益，將黑社會勢力擴大到社會、經濟、政治各層面，屆時台灣離「黑金治國」也不遠矣，所以他評估政府無法防止黑道等不當勢力介入觀光賭場，因此現階段仍不宜設立。國民黨黨鞭鄭永金表示，國民黨非常關心離島，既然總統府及行政院都支持於離島設觀光賭場，他們也不反對。鄭永金指出，他希望政府儘快對此事提出規劃，國民黨方面在處理此事時會尊重離島立委的意見，只要此事與離島居民意見沒有落差，國民黨會支持。親民黨黨鞭黃義交也說，親民黨團內部也有很

⁵² 聯合報，2001/3/8，3版。

⁵³ 聯合報，2001/3/9，1版。

多來自省議會，當初省政府即對澎湖設觀光賭場一事提出不少規劃，他相信親民黨對此事應是抱持不反對的立場。他強調，要設立觀光賭場的「硬體」其實不難，重要的是賭場的「軟體」如何規劃。新黨謝啟大指出，政府從觀光賭場得來一塊錢的稅收利益，即必須花三塊錢來解決賭場製造的其他問題，她強烈反對設立觀光賭場，會用一切方法阻擋該案立法。⁵⁴

內政部長張博雅於三月九日在立院施政總質詢時表示，總統對外商有意對澎湖大開發是「贊成的」，當時陳總統表達的是「歡迎他們前來投資」。她說，總統的態度是「贊成」的，但是「贊成」與「同意」不同。張部長強調，陳總統是歡迎外商來台進行整體投資，但並沒有特別提到賭博的問題。然而張博雅卻又特別指出，政院確實曾核轉經建會建議，要內政部研究辦理澎湖縣議長蘇崑雄等人見總統時，提出將博弈事業納入離島建設條例一事，她因此才說總統的態度是「贊成的」。立法院長王金平於三月九日表示，他在三月八日和陳水扁總統見面時，兩人曾談及在離島設置賭場的問題，他說早在外商拜會總統之前，經建會就已針對離島興建觀光賭場的政策著手評估，陳總統並沒有說他支持設置觀光賭場，而且即使未來政策開放，也還有修法這一關。由於此次「賭場風波」鬧得相當大，在三月九日的施政總質詢中，引發執政黨立委陳其邁、陳昭南及陳景峻質疑執政團體看法、步調不一。⁵⁵

元首贊成澎湖設立賭場的消息傳出之後，相關部會首長於三月八日在立委或媒體記者的「逼問」下，紛紛表態。中研院長李遠哲表示，他非常反對賭博，因為賭博是一種取巧的行為，不論是在本島或離島設置賭場，他都反對。立委賴士葆追問他這種說法跟陳總統相左，李反問：「我反對建賭場，關陳總統什麼事？」隨後又表示，即使陳總統贊成興建賭場，他也要反對。教育部長曾志朗在答覆立委質詢時也表達他個人的反對立場。曾部長表示，身為教育部長，就教育的觀點，他不希望看到社會上有不勞而獲的事情；賭博就是鼓勵不勞而獲的事，且長遠看來，會對學生造成不良影響。觀光主管單位交通部長葉菊蘭昨天下午則主動說明，強調絕對不能為賭博而開設離島觀光賭場，在法律尚未完成除罪化之前，國內發展觀光賭場也不適合。台灣環保聯盟、綠黨及關懷生命協會等十多個社運團體，正積極串連籌組「反賭博合法化聯盟」，於三月八日對設立觀光賭場表達強烈反對立場，並表示決定抗爭到底。「反賭博合法化聯盟」沉痛地呼籲新政府，及時懸崖勒馬，不要帶著民眾「向下沉淪」！⁵⁶

陳水扁總統究竟是否承諾過外商開放博弈事業引發各界爭議，威尼斯人集團總裁安德森，於三月九日發表書面聲明表示，陳總統「並未做出任何開放博弈事業的承諾」，但該集團已開始商討澎湖興建觀光及賭場設施。安德森說：「會見陳水扁總統是我個人的殊榮。陳總統在會面時鼓勵威尼斯人集團到台灣投資觀光事業，但對開放博弈事業並未做出任何承諾。總統說，博弈事業的開放，當然需經

⁵⁴ 工商時報，2001/3/08，3版；中國時報，2001/3/08，3版。

⁵⁵ 中國時報，2001/3/10，3版；中時晚報，2001/3/09，3版。

⁵⁶ 中國時報，2001/3/9，3版。

由立法及行政部門的決策。如果台灣政府採行有利於博奕事業的決策，威尼斯人集團會有興趣在台灣進行博奕事業的投資」。⁵⁷

副元首對於設立觀光賭場的態度當然也為眾人所關心，呂副總統於三月十五日視察澎湖觀光投資環境，並與投資業者、地方人士舉行座談，與會人士對是否設立觀光賭場意見分歧，呂副總統在言談中透露，現階段她不贊同澎湖設置觀光賭場意見，但她表示政府沒有預設立場，一切仍須再評估，並取決民意。⁵⁸

賭場議題還在餘波盪漾之際，另一個以經營賭場知名的美國米高梅集團的總裁詹姆斯慕潤，及多位高級主管，於三月十七日按早就預定好的行程，在立委林炳坤的陪同下，前往澎湖考察投資環境。慕潤說，米高梅在拉斯維加斯等地經營的賭場管理經驗可提供給台灣，做為制訂觀光賭場相關法令的參考；只要台灣制訂法令，讓觀光賭場有法源依據，他相當看好澎湖的投資環境。他認為只要台灣制定設置賭場的法令，澎湖是一個值得投資的地方，但細節必須再做評估；他很關心台灣觀光賭場立法進度，這也是米高梅是否到澎湖或台灣投資賭場的重要依據。⁵⁹

立委持續關切離島設置觀光賭場問題，於三月十九日上午，在立院內政委員會，要求內政部長張博雅詳細說明立場。針對澎湖是否開設觀光賭場，張部長在明確表示，內政部、經建會、交通部、法務部等各部會可望在兩個月內完成是否開放觀光賭場評估，目前沒有任何答案；一旦評估傾向開放，至少需要半年規畫相關配套措施。張博雅也坦承，評估是否開放離島觀光賭場，是「由行政院交辦下來」。張部長說，離島設置觀光賭場，必須立院修法，並非內政部或行政院可片面決定。張博雅強調，去年六月離島各縣市議會議長拜訪陳水扁總統，曾主動提出在離島設置觀光賭場的要求，總統府馬上交由行政院處理，行政院於今年二月交內政部研議。內政部現已在評估中，預估兩個月後可提出評估報告。張博雅並表示，內政部的評估報告主要是分析可行性，並沒有預設結論。就算未來持正面肯定態度，後續配套措施研擬也要半年時間，因此不會這麼快就決定。⁶⁰

十月十五日，立法院內政委員會審議由國民黨立委陳清寶領銜提案的「離島建設條例部分條文修正案」，在行政部門相關單位主管未列席的情況下，通過了其中十條之三涉及離島得設觀光賭場的「博奕條款」。條文中明定，主管機關如經當地公民五分之一連署，並獲得過半數公民同意，得特許屬於重大建設投資之觀光旅館，及綜合遊樂場經營博奕業務。博奕業務營運後，如當地公民認為不利當地經濟與社會發展，得依前項規定，重行表決其存廢。⁶¹由於正值立法院大多數立委忙於第五屆立法委員競選之際，內政委員會此次勉強湊足開會人數，且在幾乎沒有異議情況下，針對修正案完成一讀程序，出席立委雖涵蓋國民黨、民進黨等，據了解，主持會議者是「博奕條款」檯面上的最大推手澎湖籍立委林炳坤。

⁵⁷ 聯合報，2001/3/10，2版。

⁵⁸ 聯合報，2001/3/16，18版。

⁵⁹ 聯合報，2001/3/18，6版。

⁶⁰ 中國時報，2001/3/20，9版；聯合晚報，2001/3/19，07版。

⁶¹ 聯合報，2001/10/16，6版。

⁶² 博弈事業條款初審通過，並將博弈事業決定權歸於地方，屏東縣長蘇嘉全、琉球鄉公所和代表會，及澎湖縣議長都表態支持。但是，澎湖縣政府的態度比較審慎保守，縣長賴峰偉認為，引進博弈將徹底改變澎湖居民生活模式，茲事體大，必須謹慎周延規畫。⁶³ 針對初審通過「離島建設條例修正草案」，擴大小三通適用範圍和開放離島可設賭場，由於行政院表明反對，引發了爭議。多位離島地區選出的立委於十六日上午在立法院會的國是論壇上，指責政院不但放馬後砲，且未能落實照顧離島居民的政策。⁶⁴

針對此次「離島建設條例修正草案」博弈條款初審過關。由宗教界、學界、社運界及朝野立委發起的「反賭博合法化聯盟」，於十月十九日在立法院正式宣布成立，並同時發動連署（參與連署的發起人包括，朝野立委林瑞圖、施明德、簡錫堦、謝啟大、趙永清、陳鴻基，天主教樞機主教單國璽、總主教狄剛，佛教星雲法師、釋昭慧法師，一貫道總會理事長施慶星，以及基督教長老教會、輔大神學院等宗教界代表，此外還包括來自澎湖的保育團體、醫師公會、教師會等社運界人士），強烈反對賭博合法化。聯盟揚言，必要時並將展開大規模動員，強力阻止立法院接下來的二、三讀程序。⁶⁵ 反賭博合法化聯盟成員，中華佛寺協會常務理事釋昭慧法師、天主教輔大神學院院長艾立勤、一貫道總會副秘書長蕭家振及靜宜大學副教授葉智魁等，於十月二十三日拜會立法院國民黨、親民黨、民進黨、新黨等各黨團，遊說朝野黨團阻止博弈條款的通過。葉智魁指出，根據美國經驗，賭博合法化不只無法創造社會利益，反而增加社會問題，美國各州政府「以賭興鄉」的夢想早已幻滅，我國不應再蹈覆轍。除了民進黨團及新黨黨團明確表示反對通過離島建設條例的「博弈條款」外，其餘政黨未明確表態。⁶⁶

為避免台灣因博弈產業合法化，導致社會整體向下沉淪，反賭博合法化聯盟在全國展開「反賭博合法化」的聯署運動，並特針對第五屆立委候選人對博弈產業合法化相關法案的態度進行調查，反賭博合法化聯盟從十一月八日，掛號寄出，計有國民黨九十七份、民進黨八十份、新黨三十三份、親民黨六十二份、台聯三十九、無黨籍或其他三十三份，共計三百四十四份，九日陸續收到回覆，總計收到一一九份回覆，總回覆率為 34.59%，回覆中有一〇六份表示堅決反對，只有四份表示非常贊成。各政黨回覆候選人表態比率看來，政黨候選人明確表達堅決反對比率最高的是台聯，佔 41.03%；次高是新黨，佔 39.39%，國民黨候選人當中，回覆明確表達堅決反對者，僅佔不到四分之一，24.74%，次低是親民黨，明確表達堅決反對者僅佔的 27.42%。反賭博合法化聯盟於十一月二十六日在立法院召開記者會公佈調查結果時強調，博弈產業合法化有濃重的黑金色彩，將對社會整體造成嚴重負面衝擊，會禍延子孫的政策，並建議民眾在投下神聖一票

⁶² 聯合報，2001/10/16，18 版

⁶³ 聯合報，2001/10/16，6 版

⁶⁴ 聯合晚報，2001/10/16，2 版

⁶⁵ 中國時報，2001/10/20；民生報，2001/10/20，A3 版。

⁶⁶ 民生報，2001/10/24。

前，應將各政黨對此政策或法案的態度列入審慎考量。⁶⁷由於正值選舉之際，相關法案的爭議性又相當大，而其涉及層面既深且廣，此次議題的爭論因而暫且告一段落。

陸、民國九十一年—利益團體積極運作更甚以往

第四屆立委最後一次會期，於第五屆立委選舉結束後，在九十一年元月初復會，原先於九十年十月十五日初審過關的「離島建設條例修正草案」，按正常程序，需付交委員會經政黨協商，決定是否將之排入審查議程，但由於未能取得共識，所以此案最後未被列入協商議程。部分立委深知本期院會若未通過，下屆立法院中原草案之審查結果將完全無效，必須從頭提案審查，認為機不可失，乃卯足全勁，積極遊說相關部門與其他立委，意圖於本期院會之中，完成二、三讀程序，讓離島得以設置合法賭場。由於當時另一相關法案「電玩遊戲場管理條例」，涉及部分立委與助理收賄之醜聞，社會輿論撻伐之聲連連，加上行政院張俊雄院長與法務部陳定南部長表達堅持反對開放賭場的態度，再加上該條款被付諸表決之前，謝啟大委員強力要求記名表決，讓立委在此一議題上之立場無所遁形，而使得「博弈條款」在元月十七日晚間的立法院院會二讀之時，被封殺出局。⁶⁸

第五屆立法委員經過大換血，有意推動賭博合法化者，在各方面進行的動作都比以往更為積極，執政黨對賭博合法化議題的態度也漸不保留，甫一上任便有包括民進黨立院黨團書記長許榮淑在內的多位民進黨立委，於三月初私下前往澎湖考察，評估在當地設置觀光賭場的可能性。許榮淑也於三月十四日表示，由於她身為民進黨黨鞭，因此不會領銜提案修正離島建設條例，但會關心此事。⁶⁹

四月十三日，立委林炳坤、曹原彰等三十六人（連署人名單如表二）再度提案⁷⁰，以「為有效推動離島開發建設，授與離島地區有效刺激觀光之政策工具，故擬擴大離島地區免稅進口商品範圍和使用觀光旅館得經當地公民多數同意後可附設觀光博弈事業」為由，提案修正「離島建設條例」部分條文草案。

表二：提案修正「離島建設條例」部分條文草案參與連署人名單

羅志明、徐中雄、劉俊雄、邱創良、周伯倫、邱議瑩、紀國棟、關沃暖、吳東昇、黃宗源、楊文欣、陳宏昌、侯彩鳳、林重謨、黃健庭、羅世雄、蔡豪、陳進丁、何智輝、黃敏惠、吳承典、蔡家福、邱創進、蔡正元、顏清標、張昌財、陳杰、高孟定、陳根德、林益世、許榮淑、劉政鴻、張學舜、曾蔡美佐。

連任成功的澎湖縣縣長賴峰偉，原先一直不願表在賭場議題上態，但澎湖縣政府卻在四月二十九日發了一則新聞稿，表示「...至於各界推動的『觀光特區

⁶⁷ 中國時報，2001/11/25

⁶⁸ 見釋昭慧，2001，共願終於轉去了共業—博弈條款封殺出局的原委，弘誓月刊，(55)

⁶⁹ 見中國時報，2002/3/15，8版。

⁷⁰ 見立法院議案關係文書，院總第一六一八號，委員提案第三九七九號（2001/4/13）。

附設博奕事業』，縣府始終如一的態度是和主流民意牽繫在一起，地方父老大多數願意朝此方向推動，縣府責無旁貸加以促成，像議會做成決議要求縣府製作爭取觀光特區附設博奕事業說帖，行文相關單位力爭，縣府立即辦理，就是順應民意的具體表現。....」縣府對賭場的立場與態度已昭然若揭。

五月二十四日，澎湖縣「團結自救聯盟」舉行成立大會，宣布六月八日村里長及鄉市民代表選舉日當天，將另設「澎湖縣觀光特區附設博奕事業民意諮詢投票站」，決定澎湖是否開放博奕事業。而「澎湖反賭場團結聯盟」成員五十餘人，則到會場外拉白布條抗議，並高喊：「反賭場，救澎湖」。反賭場人士昨天在場外質疑部分來澎投資財團有販售未上市股票吸金之嫌。「澎湖反賭場團結聯盟」成員之一的縣議員高植澎說，反賭場人士不反對、更不排斥以「民意諮詢投票」方式反映澎湖引進博奕事業的民意；但必須在有法源依據、資訊充分流通等情形下，由政府機關出面舉辦。他們不容許任何團體或個人將私利矇混擴大為澎湖全民的公益，將澎湖誤導向「賭途」；澎湖應以推動環保觀光產業來自救，希望團結自救聯盟放棄博奕。⁷¹

澎湖縣「團結自救聯盟」於六月八日村里長及鄉市民代表選舉當天，以「球員兼裁判」的方式自行辦理「澎湖縣觀光特區附設博奕事業民意諮詢」投票，選票上註明「在政府提出完善配套措施，有效維護社會治安，以及收入挹注地方建設和社會福利前提下，請你決定澎湖未來發展」，接著分列「同意」、「不同意」兩欄讓選民勾選。有不少選民昨天都主動走向博奕投票站勾選選票，但也有選民表示，是在被「半強迫」情況下去投票，而且投票站工作人員還用手指著「同意」處要他們圈選，讓他們感覺這次諮詢投票辦得不嚴謹。自救聯盟召集人、立委林炳坤感謝縣民支持，宣稱因開放澎湖博奕已成「主流民意」，他將以此做為在立法院推動博奕修法的強有力後盾。反對博奕公投最力的前縣長、現任議員高植澎說，這項博奕民意公投是一場「自編自導」的把戲，據他所知，有作票、選票外流情形，缺乏公信力，且已嚴重干擾村里長及鄉市代表選舉正常運作，選委會卻坐視不管，他將循法律途徑追究選委會瀆職的責任。⁷²高植澎表示，全縣總公民數有六萬七千七百零七人，參加博奕公投只有三萬三千五百七十六人，投票率僅百分之四十九點五九，其中同意開放博奕只有二萬六千七百九十七人。「團結自救聯盟」強調擁有八成公民贊成。⁷³根據此項結果，內政部長余政憲事後公開表態有條件支持澎湖設置觀光賭場，行政院發言人莊碩漢則於六月九日上午持較為保留的態度，並指出，有關澎湖設置觀光賭場一事，目前還未形成共識，行政院雖然高尊重澎湖當地民意的表現，但還是必須依法行政。他表示，行政院仍需多方與社會各界及國會進行討論，取得高度共識，才能擬定具體政策。⁷⁴

關於此番澎湖縣所謂的「博奕事業諮詢性公投」，高植澎議員接到許多縣民表示質疑的反應，如：

⁷¹ 見中國時報，2002/5/25，20/高澎版。

⁷² 見聯合報，2002/6/9，澎縣版。

⁷³ 見聯合報，2002/6/12，高市澎版。

⁷⁴ 見<http://yam.chinatimes.com/ctrealtm/life/news/200206/200206091253140707R.html>

- 一、 為何選票在投票前一天(6月7日)就在外面大量流竄，更離譜的是還有人手握一、二百張選票四處張揚。
- 二、 為何自救聯盟私設的投票箱位置緊鄰公辦村里長及鄉市代表投票所，並不在50公尺以外？此舉明顯干擾公辦基層選舉，選務人員為何未依相關規定處理？
- 三、 為何博弈諮詢投票所只見監票人拼命拉著選民前往投贊成票；又未設選舉人名冊，故屢見一個人簽投多張選票而無人制止？
- 四、 為何投不同意的選票就被監票人收走說要代為投入票櫃？綜此種種不合理的投票現象，縣民反映充滿疑慮。

高植澎議員針對六月八日博弈諮詢投票表示，它根本不是諮詢投票而是公然作票。「澎湖團結自救聯盟」為夾帶設置賭場，不惜自導自演炮製假投票結果，再藉以誇大宣傳欺騙縣民、要脅中央。⁷⁵

這次「博弈事業諮詢性公投」的結果，讓自行舉辦的利益團體「澎湖團結自救聯盟」有了所謂「八成民眾支持」的說法，而一些媒體也未經研判地的採用這種片面性說法，或多或少造成一些誤導作用。然而，只要稍加檢視並不難發現，澎湖真正支持開設賭場的公民根本還未達四成(39.58%)，而且，這還是在「澎湖團結自救聯盟」卯足勁、自導自演、又是球員兼裁判的情況下，所得到最有利於他們立場之支持度的反應。而即使是在這種情況下，都還無法獲得超過四成的公民支持開設賭場，所以，應該可以合理的判斷，當地多數民眾對開設賭場所持的態度，其實應該是相當保留的。

此外，行政院函內政部【院臺內字第0910079791號】文說明第三點指出：「離島開放博弈事業部分，本院相關單位尚未完成整體評估，加以社會共識尚未形成，配套措施未臻完備，驟然實施，衝擊難以考量，現階段並無開放實施之條件。」⁷⁶顯然，行政部門目前的意見是不可行，沒有配套措施，也沒有信心可以有效維護社會治安。也就是說澎湖所謂之「博弈事業諮詢性公投」之選票上所註明之前提：「在政府提出完善配套措施，有效維護社會治安，以及收入挹注地方建設和社會福利」根本連個影子都還見不到。在這種情況下，此番所謂的「博弈事業諮詢性公投」無非就是一場兒戲！

由於有太多無可預期的因素，因此，接下來究竟會朝甚麼方向發展，似乎從我們過往的經驗中，也無法釐出個所以然來！但是，不難判定利益團體絕不會輕易罷手，而行政院長及各相關部門首長的態度會是極重要的關鍵，但是在官員更替率如此高的情況下，實在無法對台灣未來在推動觀光賭博產業的方向上作出有效的預測。

柒、非結論

⁷⁵ 見海洋電子報 2002/6/10 <http://news.digitaiwan.com/>

⁷⁶ 見行政院函【院臺內字第0910079791號】，2002/1/9。

台灣推動觀光賭博產業的發展，從台下到檯面上的時間已有十幾年，就紀錄看來，爭取最積極人士均為地方民代，或是具地緣關係的中央民代。根據各種資訊顯示，這些人士在賭場投資案上，均有某種程度的利益牽扯，表面上他們是為繁榮地方、發展經濟、豐盈政府稅收，實際上，無一不是存著「司馬昭之心」。台灣的政治生態，使得這些民代得以藉自己的選票，向政府官員及本身所屬的政黨施壓（如：「以獨攻賭」、「逼官為賭」），以迫使官員或政黨，不得不對他們做出有利於他們私利之某種程度上的妥協，也因此，行政部門在此議題上倍受壓力。當然，也有一些官員本身也有利益掛勾的可能，是以不乏地方及中央層級各部門的首長、高官表態支持。

不過，並非支持者都涉及個人利益，事實上，我們相信絕大多數支持者的出發點都是好的，以為「發展賭博事業」得以解決問題——「以賭治賭」、「以賭興邦」、「與其給別人賺，不如自己賺」，而之所以會如是，若非由於錯誤的知見所致，就是被利益團體所描繪出的瑰麗假象之誤導所致。事實上，支持者提出之似是而非的論點已被葉智魁於他處，藉邏輯推理、經驗法則、他山之石、與各種數據予以駁斥，讀者可自行參考。⁷⁷

賭博合法化議題在台灣，勢必還會引發許多爭議與討論，今後會如何發展無法預料。相信，即使是支持者，也未必有把握舉辦公投的結果會對他們有利。雖然一些人士不斷企圖在台灣推動發展觀光賭博產業，且媒體上所出現之報導支持的聲音似乎多過反對的聲浪，這多是由於，利益團體能自開放賭禁獲取利益，所以只要逮到機會便不斷鼓吹，而對多數民眾而言，這個議題不是事不關己就是對自己太過遙遠，所以對於表達意見興致缺缺。對外來投資而言，他們不會作沒有把握的生意，在台灣是否可能「開放賭禁」的情勢如此不明朗、時效因素又根本無法掌握的情況下，這些外商絕不可能貿然前來投資，而且台灣開設的條件不見得比得上鄰近的其它東南亞國家，所以，他們充其量只會扮演不須付出成本的推手、偶爾敲敲邊鼓罷了。

事實上，最關心且最賣力鼓吹「開放賭禁」者，無非是那些打著如意算盤卻誤判情勢、將大筆金額投入「開設賭場」投資而被套牢的利益團體。而政府與各個政黨或也各有其政治考量，「開設賭場」是個非常燙手的山芋，稍有不慎就會對政黨或政府產生極負面甚至是致命的衝擊，對政府與各政黨而言，最好的應變方式，就是以不變應萬變，如是才不至於危及自身的政治利益。

⁷⁷ 見葉智魁，1997，「賭場合法化」與「開放設立賭場特區」議題之解析，「1997 休閒、遊憩、觀光研究成果研討會」。台中：中華民國戶外遊憩學會。（1997，9月）。