發佈：2009-02-20, 週五 02:02
點擊數：17969

2007年 10月初，立法院長王金平曾經於院會中表示，「博弈條款，若民進黨還要再擋，就沒有意思了」。此番話呼應了當時仍是總統候選人的馬英九的發言──他於端午節前遠赴澎湖，公開呼籲政府應當開放澎湖縣興辦博弈產業的競選牛肉，以換取無黨聯盟支持。另外，國民黨籍澎湖縣長王乾發執政兩年後卻苦無政績，因此急欲推動博弈通過；此等與其提出永續發展概念的「天人合一」競選政策完全背道而馳，又罔顧了地方多數民意的作法，讓身為澎湖人的我們，深表痛心與憤慨。2009年1月12日，馬英九為了兌現競選承諾，在多數泛藍立委動員下，以立特別法高於一般法原則將賭博罪正式除罪化；值得玩味的是，表決時馬系立委吳育昇、賴士葆等人卻以個人因素為由並未投下贊成票。

筆者認為此法之修訂可以說是「肉桶博弈條款」。原提案人無黨聯盟召集人林炳坤（澎湖籍）委員於離島建設條例第十條修正中，僅提出「多數民意之方式由當地縣（市）政府訂定自治條例辦理」，但在朝野協商過程中，林滄敏委員竟然提案將條文修正為：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。」如此修法，似乎欲將2003年12月27日於澎湖試辦的博弈諮詢性公投，僅有20.5%投票率，7830人贊成，5984人反對不具代表性的情形重演，並將其合法化。看來政黨輪替前，過去民進黨執政時期，對公投法不甚了解的國民黨委員，隨著對政策的喜好，也能突然對公民投票的規則有了一番不同的見解。但是經建會主委陳添枝，卻重重的打了無盟一巴掌；他表示，博弈執照初期只會在離島發大約「一到二張」，暫時不會再於本島發放新執照，但應該不會像新加坡給予「十年」特許期這麼長。顯見在中央政府仍未有十足把握開放、也非全然甘願在離島設置的情形下，博弈條款瞬間如「鳥籠公投法」般挾帶了過多連帶法案，成為了名副其實的「肉桶條款」。不知遠在澎湖，自以為必定「獎落菊島」、正歡心慶祝的縣長王乾發，可曾注意到母法與未通過的草案中，諸多的玄機嗎？

在經建會的評估報告中指出，「離島地區因具有地理上的隔離效果，對青少年及社會治安等衝擊較低……另離島地區之發展策略有限，因此在開放時優先考慮離島」。然優先而非永久，亦即中央政府早已將離島地區視為政策施行的「白老鼠」，而澎湖縣長卻以此沾沾自喜，認為澎湖縣雀屏中選的機會大增。似乎對於過去數年遠見、天下等雜誌對二十三縣市進行滿意度普查時，「澎湖縣」總是能高居幸福、治安、快樂感、生活品質等指標前三名的榮景拋之於腦後。筆者欲以揶揄的方式，向澎湖縣長提出兩項具體、必可落實的政策建議，為博弈上路預作準備：一、應當提早將學齡兒童遷往本島就學：一方面避免了青少年從小接觸博弈養成嗜賭的性格，另一方面可解決離島教育資源長期匱乏的問題。二、地方上，過剩的警力是否也該比照觀光警察來成立「博弈警察局」，保護未來賭客及賭場周邊居民的人身安全。

從2001年行政院研考會所做的民意調查來看──這是過去中央政府針對博弈議題在澎湖地區作過的唯一一次的電話民調──結果45%贊成，39%反對，還有18％表示無意見或拒答。2003年內政部曾委託屏東科技大學針對離島地區觀光旅館設置博弈設施進行調查，離島居民約有49％贊成，是支持度最高的一次。反對者認為離島地區不應設置的原因比例依序為：擔心破壞當地善良風俗占、擔心引發社會問題、擔心槍枝與毒品氾濫、對當地名聲有不良影響，另外亦對政府管理能力沒有信心。2007年7月中旬，由行政院研考會委託臺灣大學社會系、政治大學審議民主工作室於澎湖辦理「觀光博弈縣民論壇」，透過抽樣電話訪問澎湖地區1600位居民後，再邀請其中百位縣民進行「審議民調」，論壇前計有31％的民眾贊成開放，論壇後則降為14％；支持有條件開放的民眾從原先僅有的39％遽升至60％；完全反對者兩次調查約為26％。2008年7月，行政院研考會再次舉行電訪，對象改為全國人民，受訪者中身為離島地區居民者，有47％贊成，36％反對。在資訊不對稱下，我們難以就行政院發佈的新聞稿中判別兩次的電訪問卷設計，是否將「有條件贊成」歸類為贊成者，或是無此選項設計，直接將贊成、反對二分。

Phoca PDF

觀光博弈政策立場	觀光博弈縣民論壇前	觀光博弈縣民論壇後
	百分比（%）	百分比（%）
贊成開放	30.6	14.3
有條件開放	38.8	60.2
反對開放	26.5	25.5
其他	4.1	0
有效樣本數	93.3	93.3
總計	100	100

資料來源：行政院研究發展考核委員會委託研究計畫【觀光博弈縣民論壇】問卷分析（2007），作者改繪。

從上述的研究可以發現，地方民眾在接收到與政策相關的充分知識後，對政策所做出的意見與立場，才能被稱為審慎。多數澎湖縣的居民至今仍是抱持著「有條件開放」的觀望心態，「完全反對」的堅決立場達兩成六，真正支持博弈事業的民眾僅有不到兩成。值得一提的是，當初審議民主研究團隊透過正式管道聯繫澎湖縣政府時，竟然有政務官以「不歡迎」、「學者不要來影響澎湖民情與未來發展」等理由拒絕辦理的聲音，也讓負責執行的黃東益副教授在發佈研究成果時深 感不解。筆者認為，若是執政者早有充分的準備，居民也早已萬眾一心，怎麼會害怕政府委託的學者前來做相關的調查呢？從四次的調查結果觀察：僅針對澎湖居民的數據贊成開放的居民尚無一次超過半數，中立意見、有條件開放的居民人數是佔最大多數，拒賭入侵的居民也佔穩定比例；針對離島居民的調查結果，贊成人數也未達五成，顯示出博弈議題在各離島內居民仍未達到具體共識，支持者也未能壓倒性的超越反對者，差距一直維持在百分之十左右。

農曆年前，澎湖當地國、民兩黨議會召集人楊曜與陳雙全，聯手擋下了縣政府原先規劃六月舉辦公投的美夢。兩黨召集人一致認為，尚未立法通過的博弈法相關附帶條文，緊急辦理地方性的公民投票結果又能如何？假使反對者又多於贊成，未來澎湖發展博弈事業的可能性也幾乎降低為零。假若贊成者較多，未來中央訂定規則與地方認知出現歧異，亦會造成諸多不必要的問題，因此，地方議會不願意在相關條文付委前，對地方公投的辦理進行背書，也不會通過預算供選務機關執行。筆者認為更重要的是，在公投法中明文規定，澎湖縣政府根本不可能成為地方性公民投票的提案人，必須要有一定比例的當地居民提案（提案最近一次縣長選舉人總數70,427人x 5/1,000為352人）、連署（提案最近一次縣長選舉人總數70,427人x 5/100為3,521人）後，才能報請縣府核准辦理。這些行政程序不但需要時間，也不是像縣長王乾發於議會殿堂上勃然大怒，認為議員刁難行政機關施政，「感嘆沒有公投，中央政府就不知道『澎湖人』的積極」。年後，擁有縣議會副議長身份的澎湖縣商會理事長藍俊逸，以商會名義發起公投連署，明顯假民間社團之名，奉行執政當局對博弈事業立場之實。

澎湖為我國最大島縣，擁有列入世界遺產的玄武岩保護區、國際級風帆賽場海域與悠久的人文歷史。在積極推動觀光產業後，每年平均有五十萬的遊客造訪，並能夠利用冬季讓海洋資源喘息；近年由於國內旅遊價格與港、澳、東南亞等國外旅遊價格接近，因此轉為以吸引較多的自助旅遊玩家、學生、外國背包客或小家庭為主要客源，進行三天兩夜或更長時間的深度旅遊。在觀光遊客小幅減少下，縣府欲推動博弈尋找新客源，筆者試著找出許多尚待先行解決的問題：有多少商人會選擇一個基礎建設不完備的地區投資呢？在交通上，海、空港吞吐量是否能夠負荷，又非重要的亞洲航點轉運輸扭、地方基礎建設，水、電供給及醫療設施多所不足、多數的觀光景

Phoca PDF

點周邊環境髒亂，並未規劃出旅遊動線、服務業品質也仍有待加強等等。舉個例子來說，綿延於馬公市區海堤的漁人碼頭水岸木棧步道，連一間公共廁所都沒有，遊客如何在此停留漫步？在諸多設施不健全且毫無制度規劃的博弈法匆忙上路後，賭場只會使純樸鄉村被賭徒破壞殆盡，成為一座貪婪之島。更可怕的是，既得利益者透過媒體、掌握地方報紙操作表達澎湖居民對博弈事業的積極認同，與事實及民調結果也多有違背。

支持者普遍認為，上述提出發展觀光條件應屬「雞生蛋，蛋生雞」問題。澎湖縣長期為中央政府不重視的邊陲地帶，財源困窘，較難提供當地居民高品質的公共建設和社會福利措施。賭場的設立後，地方政府獲得稅款的挹注才能改善。筆者難以苟同這種說法。翻開近五年的中央統籌分配稅款及財政收支劃分分配，澎湖縣歷年獲得的補助款每人配額為二十三縣市中的前五名，甚至遠勝準直轄市的臺北縣。扣除給付相關人事費用外，剩餘款項足夠推展公共建設。九十八年度離島建設基金補助亦高達三億六千萬元，分別在基礎建設、文化及觀光等項目上編列佔較高比例。顯然問題不是出在「錢」，而是出在「人」。地方政府如何將現有中央補助款轉換為有成效的具體作為，有賴於縣長的魄力、創意與官員能提出什麼樣的政策與執行力，而非一味的喊窮或期待靠賭場救經濟。若澎湖縣長連近八十億的年度預算都無法好好運用於縣內的各項建設上，未來估算又增加三十餘億的進帳和更錯綜複雜的政商問題，又何來處理能力？

無奈的是，有些人不忍看到地方發展緩慢，抱持著「賭一把試試看」的心態─興建賭場或許真的能夠改變澎湖什麼──投資風險則交給政府承擔，有這樣想法的多是商人、少數的軍公教人士及部分地方耆老。筆者願以一句社會學名言，提醒這些知識份子：「沒有事情像表面看起來那麼簡單」。在博弈條款通過之前，馬公市第三漁港港區、風櫃蛇頭山、蒔裡海水浴場、西嶼等土地開發案，早已被立委轉投資購入的地產和取得旅館建照的國內集團覬覦這塊肥肉許久，投下大量資金大興土木。然而，筆者在意的是澎湖縣政府有無能力去擺平這些張牙舞爪的野獸──這些僅是為了藉由炒作房價從中獲利，等待笨商人的「大船入港」的野獸──而非單純為了澎湖的未來發展而支持博弈。讓人遺憾的是，地方政府也不敢先行邀請國際財團提出「徵求投資概念標」（Request for Concept，簡稱RFC），讓國外商人將渡假園區整體規劃提供給縣民了解，就是害怕結果無人領標而最終下不了臺。若各個跨國博弈投資集團紛紛感覺到澎湖充滿希望，足夠擁有興建博弈事業的條件，自然會主動投入資金，積極遊說中央政府儘快發放牌照，開放「國際標」供商人競標。但事實上，卻僅僅是勘查、觀望，甚至公開表示不願投資。筆者認為，支持者必須認清國內卡位的政客和商人是打著利益分配的如意算盤，根本沒有思索過澎湖現有的條件與需求是否合適。在正、反意見辯論的過程中，也別忽略──甚至「刻意」淡化他們長期佈局的事實。如此不但無法取得更多反對者及地方居民的支持，正方也不該迴避問題的真相。

總的來說，外界對於澎湖是否適合發展博弈已多有評論。當前兩大博弈財團對外的發言：澳門賭王何鴻燊公開表達尚無意願投資澎湖，並建議先就基礎觀光教育出發；他認為臺灣的博弈市場有限，最後成敗還是要看中國。金沙集團主席艾德森認為：「投資的計劃，要看臺灣是怎樣做，如果臺灣說只在澎湖開放投資，我就會說不，但如果在臺北、高雄，這些主要縣市開賭場的話，對我來說才有比較大的投資吸引力。」這樣的訊息，澎湖縣政府和澎湖地方報社卻好像視而不見。四年前La New董事長劉保佑曾於演講場合表達反對澎湖興建賭場，若縣府執意朝博弈發展，他將隨即撤回七美島的投資案（按：La New已經於2006年撤資）。「臺灣觀光教父」亞都麗緻飯店總裁嚴長壽也指出：「急推博弈，像把美女推紅塵」。執政黨或許想用博弈條款來解決當前的經濟壓力，但有識之士應務實地從成本效益及國際經驗分析臺灣發展賭博的利弊，不能賠上全民的未來。日本趨勢大師大前研一評論各國賭場經驗認為，澳門當年會成功，因為澳門成為洗錢中心；而新加坡不肯讓賭場成為洗錢中心，結果博弈發展恐將失敗。臺灣不可能複製澳門經驗，因此大前研一對臺灣離島開放博弈並不看好。筆者認為，博弈的興建與否是需回歸市場機制的，從上述的專家、商人所言觀察，投資者不會在一個缺乏市場的地方進行投資，只會願意在一個缺乏市場動能的地方投入重大建設；澎湖若是真的能夠吸引投資而興建成功，自然早就會有，做不

Phoca PDF

起來而勉強推行，也只會成為下一個「蚊子館」。

在縣政府提出的專案報告中，是這樣陳述對未來博弈特區開放後的經濟願景：「以香港近八百萬人口之市場每年即有超過五百萬人次前往澳門，以臺灣兩千三百萬人口的市場規模，加上每年來臺約四百萬人次之外籍遊客，同時日、韓、香港等市場仍有其拓展潛力，以每年五百萬遊客人次估計尚屬可行」，簡直會讓人難以置信。如此描繪大餅的區位分析與推算演繹過程讓人起疑，更別提評估未來就業人數增加一萬人，博弈收入每年二十二億以上，對老人、幼童發放補助金每人每年兩萬元的誇飾計算手法。筆者不禁要問，負責撰寫「澎湖國際觀光度假區附設觀光博弈業加強宣導專案報告」、違反行政中立的縣政府版博弈說明會說帖簡報和下鄉宣揚的縣長、旅遊局局長、學者們，怎麼能寫出「澎湖縣位於東亞最重要區位點，發展博弈產業，比澳門、新加坡更擁有絕對的市場優勢」卻提不出具體的配套規劃與十年後的退場機制，說出「觀光為主，博弈為輔」、「賭場應公辦民營」如此荒腔走板、毫無邏輯可言的論點者，真的看到了「專家」說法嗎？

亞洲國家	設置博弈數量	亞洲國家	設置博弈數量
韓國	15處	菲律賓	28處
澳門	18處	馬來西亞	1處
新加坡	2處	越南	3處

資料來源：澎湖縣爭取設置觀光特區附設博弈娛樂業立法院說帖（2007），澎湖縣政府，作者改繪。

或許地方上關心生態環境的人士、作育英才的教師、道德感強烈的宗教家甚至連監察院長王建煊，都不足以影響執政者的堅持。筆者不願看到多年後這項錯誤的政策成為臺灣這塊土地永遠的負擔，因此，本文僅以政策執行面提出質疑，不願以泛道德的層面去探討博弈爭議，避免被支持者指向「宗教」、「為反對而反對」，可是他們又有誰能協助澎湖縣政府回應這些民調結果、精確的財政數據和已存在的事實？若僅有以興建賭場才能挽救觀光為唯一手段，那各國為何僅有嚴格規範限制的開放少數特區；全世界的島嶼發展，也並非只能選擇此條荊棘之路。筆者認為，一個有能力的政治人物，是能夠終結悲情的「宿命論」；一個有責任的地方政府要能承擔問題，不是如「散財童子」般將金錢灑向民眾，以福利之名行買票之實；也不是將所有燙手山芋的問題推給中央，如此我國由下而上的地方治理將難以實現。

許多如我一樣對家鄉仍懷抱夢想，正身在臺灣本島讀書的澎湖學生，早在網路上進行串連，已有上千人參與「拒賭」的連署活動。若是讓公投在有心人士的操作下不幸闖關，我相信將會有許多痛心疾首、依依不捨的菊島子民選擇「用腳投票」離開這裡。假若博弈事業就在明天動工，套用馬英九競選時的廣告台詞，試問澎湖縣長此刻敢大聲的面對國人說出「澎湖，準備好了！澎湖縣，報到！」嗎？筆者在此沈痛的呼籲，如果你是一位有道德、有良知的立法委員、國會助理、抑或是有影響力的公職人員，應該要對博弈條例後續的配套相關法規草案審理時，嚴格把關；如果你和我一樣是入籍於澎湖的居民，不想要澎湖縣長如此糟蹋家鄉，舉辦公民投票時，我們一定要去投下反對票！因為這是一場同意多一票就算通過的公民投票。否則多年後，你可能就要和你周遭的朋友訴苦：「我住過澎湖，你們沒有住過澎湖的人怎能夠體會澎湖的痛苦！」

作者顏子傑為國立臺灣大學政治學系碩士生，本文作者以一位澎湖在地人的角色出發，讓讀者能夠聽到來自一般澎湖居民的想法。
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF