

金門縣公民投票案第1案公投公報

金門縣選舉委員會 編印

金門縣公民投票案第1案，經定於中華民國106年10月28日(星期六)上午8時起至下午4時止舉行投票。茲依據公民投票法第28條準用第19條規定，將公民投票之編號、主文、理由書、政府機關針對公民投票案提出之意見書、公民投票權行使範圍及方式等資料刊登如下：

金門縣公民投票案第1案

壹、主文：為振興金門經濟，開創金門的前途，您是否贊成設立國際渡假區並於其中開放5%觀光博弈？

貳、提案人理由書：

立法院於民國98年01月12日通過離島建設條例修正案，增訂第十條之二，條文如下：

「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，投票人數不適用（市）投票權人總數二分之一之上限制。」

前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。

國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定報請行政院同意後公布之。

有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等項事項，另以法律定之。

依前項法律特許經營觀光賭場及從事博奕活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。」

離島建設條例修正案，總統於民國98年1月25日以華總一號字第09800018541號令公布。爰依據離島建設條例，依公民投票法以及金門縣公民投票法條例等相關規定提出本公民投票案，理由如下：

一、現今全球超過七成以上的國家開放博弈觀光事業，鄰近台灣設有觀光賭場的亞洲國家就有澳門、馬來西亞、菲律賓、越南、柬埔寨、新加坡等，開放博弈觀光事業已是世界各國政府重要的投資項目與世界潮流。

二、我國自民國98年1月12日通過離島建設條例修正案，開放離島設置觀光賭場。金門是臺灣本島以外我國最大難民，保留了悠久的閩南文化及古厝建築，再加上特有的戰爭風光、人文風情及豐富的自然生態，並位於海峽兩岸的中間站，適合發展具國際級觀光之觀光度假區附設觀光賭場，初步藉由小型博弈帶動大型觀光投資，進而帶動當地產業經濟發展。

三、金門自戰地政解除以來，大量裁減駐軍，人口流失嚴重，青年子弟也因工作需求多移居至台灣。開放觀光度假區附設觀光賭場，將可提供大量的工作機會，讓金門子弟能返鄉就業，為金門縣注入年輕活力。博弈事業所徵納的特別稅、特許費及營利事業所得稅，也能回饋地方政府財政稅收，增進縣政府幼兒及民長者的養護、教育經費及社會福利。

四、金門包括機場、港口、道路、電力、醫療、飲水等公共建設，在政府多年之協力經營下，為離島之中最具規模，未來金門縣若能設置國際觀光度假區附設觀光賭場，相關的基本建設將會藉此通盤檢討改善，效能將大幅提升。

五、金門未來爭取非單一賭場，而是設置國際觀光旅館、國際會議展覽中心、娛樂文化表演中心、免稅購物商場等項目，觀光賭場僅是一小部分，比例不超過5%。目前在立法部審議的「觀光賭場管理條例草案」，從觀光博弈業的設立、撤銷及廢止，博弈業經營與管理、稅費及獎勵防制、罰責，皆明確規定並採積極管理策略，透過中央政府與地方政府相關部門的通力合作，可將博弈的负面影响降至最低。

六、新加坡為全球帶來極大的經濟效益，同為亞洲國家的日本及泰國考慮跟進開放觀光博弈。我國主要離島，馬祖已通過博弈公投，澎湖也正緊鑼密鼓進行第二次公投，條件最優異的金門縣，不應自限未來發展的腳步，在這波發展之中缺席，請金門鄉親理性思考，支持通過博弈公投，掌握金門未來發展的契機。

參、政府機關針對公民投票案提出之意見書：

一、金門縣政府意見書

(一) 前言：

金廈三通人數去(105)年度略為縮減，但相較於利用客運港人流量而言，仍是旅客首選，佔兩地交通運輸極大的比重，其中陸客漸成主力，自由行也逐年攀升，小三通貨運則因應正常化面臨大幅衰退，由大件投資建設減少，加上往年地區民間游資大量投注金門高粱酒與不動產市場，但因景氣衰退，酒市、房市買氣退燒，益以兩岸關係緊張，導致台灣投資客熱潮消退，地區經濟遭逢重大考驗，而致部分民衆有尋覓新產業商機與驅動引擎之聲音。

(二) 情況分析：

1. 論點建構方向：

(1)離島建設條例第10~2條賦予離島設置觀光賭場之法源依據。

(2)為鼓勵觀光博弈業健全經營，以國際觀光度假區附設觀光賭場帶動大型觀光投資降低負面效應並妥為監督及管理，作為我國離島設置觀光賭場及其監督管理之原則，交通部刻擬「觀光賭場管理條例」草案，目前尚未經立法審議通過公告施行。

2. 交通面向：

(1)博弈事業對於金門地區交通之影響或衝擊主要反應在對外交通部分，本縣對外交通現況可分為海運及空運來分析：

甲、海運對外為水頭五通及水頭石井兩航線，年提供客位數約出入境合計達400萬人次，105年度之出入境人數為174萬餘人次，僅達43.5%。

乙、空運對外則計有往台鵝之台北、台中、澎湖、嘉義、台南及高雄六航線，依季節性不同各航空公司每天提供往來客位數約9,000至11,000人次，金門航線在年之平均旅客接達233萬餘人次，約達金門航空站預估可接待旅客數(39萬人)之59.7%。

(2)就現階段而言，博弈事業對地區交通影響尚難預估，惟以現有運能而言尚有待開發之潛力，日後若真的公投決定發展該項事業，應請投資開發廠就發展模塊提出詳細評估影響及各方面數據，以為本府早作因應；亦可採分開來發展計畫模式逐步開發。

3. 觀光產業面向：

(1)景點面積：地區景點雖富閩南文化、戰地遺跡、自然生態等方面，惟各景區多為小規模，為落實鄉鎮觀光重點區域帶狀發展，深化觀光主軸資源，以鄉鎮亮點計畫，進行觀光空間、環境及設施改善，並透過聯合串聯思維，形成帶狀發展，以期發展觀光、產業發展共榮新局面，吸引人流及帶動地方經濟建設發展。

(2)本縣面積150平方公里，其中又有軍方與國家公園切割達2/5面積土地，觀光發展條件已經受限，多處優美景點之山、海岸區域均遭佔用又無法開發，各區土地公私有地交雜，國際度假區土地資源整合困難。

(3)本縣目前現有經營觀光船21艘、民宿216戶，餐飲業與特產業者以小型經濟規模經營，人力經營管理缺少與經濟體制狹小，國際度假區恐會衝擊現有鄉親經營之民宿、旅館與運生營運，若開設觀光博弈國際度假區，吸引大量就業人口前往就業，造成地區小型產業如民宿、旅館、餐廳、特產賣店……等營運工作人力需求缺乏，並影響物價上升，消費行為改變及經濟利益壟斷與財富分配不均等。

4. 大陸事務面向：

(1)金門小三通呈現「正常化」：

去(105)年小三通旅客出入境人數達到174萬人次，陸客比率約佔40%，今(106)年截至6月30日止，小三通人數已達843,632人次，陸客比率38%，較去年同期減少3.3%。

(2)澳門商業產業聞名遐邇：觀光博彩業是澳門經濟的火車頭產業，2016年澳門賭場總營業額已超過美國拉斯維加斯，堪稱全球第一賭城。2016年博彩業毛收入高達232.1億澳門元，為政府重要財政收入，澳門賭場人數達3095.34萬人次，客源來自亞洲各國，其中陸客為最大客源，現為中國大陸重點扶持項目之一，定位為以博彩旅遊業作龍頭發展城市。

(3)大陸國台辦主任反對金門發展博弈產業：104年5月25日「第三屆兩岸事務首長會議(夏葉會)」在金門舉行期間，大陸國台辦主任張志軍與金門地區業界代表座談時，曾談及金門應擁有所謂的自然環境資源及豐厚的閩南文化底蘊，金門發展「要走正道」，不能指望發展博弈產業，「否則小三通肯定要關的」。

(4)經濟發展影響：

1. 財政影響：

(1)指標性企業進駐帶動人潮商機：國際度假區的投資規模動輒新台幣百億元起跳，自初期土木興建階段即需大量動力，將可帶動就業機會，創造人潮商機。

2. 賽事影響：

(1)擴大稅基，挹注財政：目前地底家庭賭場、麻將館林立，許多民衆做莊、抽頭、吃紅籌等獲利並未繳稅，造成所剩稅基流失，且無法管控出賭場人員，加上部分民衆尋求刺激感，導致越界越賭，造成地區賭風盛行不逕，違規合法觀光賭場將可嚴格監控進出賭場人員，並產生觀光博弈業特許費、博弈特別稅及觀光賭場特許營運執照費等多項收益，若再加上度假區內外週邊產業的營利事業所得稅、房屋稅、土地稅等相關稅收，將可挹注中央、地方財政收入。

3. 貿易影響：

(1)理性商業模式難以帶動微型企業發展：由於國際度假區內配套齊全，國外案例發現業者採一條龍模式，觀光客在度假區內一條龍消費，這種「羊羣經濟」模式，導致國際度假區內的微型商家未蒙其利，反害其重，造成欠缺充份的微型企業面臨邊緣化危機，遭逢市場淘汰，企業轉向的悲慘命運。

(2)不動產投機與居住正義：問題工字族群恐難以承受高房價，而擁有或繼承較多不動產者或將一夕致富，「居住正義」問題將浮上檯面；另一方面，由於貧富差距擴大，將激化族群對立，誘發經濟弱勢族群的仇富心理，加上微型企業經營困難，民衆致富無門，導致金錢遊戲、投機風氣盛行。

(4)投資項目建議：

1. 強化路網：

國際度假區僅可興建總面積不超過5%之觀光賭場，業者應加強觀光賭場與外界隔離，在廠商徵選過程宜籤定投資經營團隊，做好整體規劃，在度假區內選擇最僻靜且具有高度隱藏性的位置設置觀光賭場，將可與本縣人口密集的城鄉發展區域進行有效隔離。

2. 完善基礎配套：

投資者應針對其所提規劃案的道路、港埠、水電、住宿及公共配套等基礎建設需求，根據計劃內容彙整專業數據，分析產業發展趨勢，研判相關區位發展模式，事先概人流量、商業機會及帶動週邊產業型態？進一步根據人流量、產業型態、經濟規畫進行專業推估，事先掌握基礎配套設施的需求規模。

3. 事前做好投資規劃：

1. 強化路網：

國際度假區僅可興建總面積不超過5%之觀光賭場，業者應加強觀光賭場與外界隔離，在廠商徵選過程宜籤定投資經營團隊，做好整體規劃，在度假區內選擇最僻靜且具有高度隱藏性的位置設置觀光賭場，將可與本縣人口密集的城鄉發展區域進行有效隔離。

2. 完善基礎配套：

投資者應針對其所提規劃案的道路、港埠、水電、住宿及公共配套等基礎建設需求，根據計劃內容彙整專業數據，分析產業發展趨勢，研判相關區位發展模式，事先概人流量、商業機會及帶動週邊產業型態？進一步根據人流量、產業型態、經濟規畫進行專業推估，事先掌握基礎配套設施的需求規模。

3. 事前做好投資規劃：

有關度假區業者土地取得問題，應諸業者納入評估，尤其開發度假區將帶動常住人口、觀光客流，可拉動地方經濟發展，然都市計畫、土地利用等相關問題，尚須視著業者投資方案之興建規模、開發期程、座落區位、經營業態等，予以妥善規劃，以應未來發展。

(五)對策與省思：

1. 財稅收入運用與社會成本：

博弈產業之財稅收入考量地方分配比率，妥善規劃運用於完善基礎建設、改善居民生活環境，協助社區弱勢族群、提昇地區產業競爭力，建立友善企業環境。

2. 博弈實質效益之發展課題：

當受到全球經濟成長率的衝擊，博弈產業普遍認為能增加政府稅收、提昇地區觀光旅遊人流與營收之效果。金門與大陸僅一水之隔，金門發展與大陸關係密切，考量大陸人民來金門主要從事觀光旅遊活動，且澳門與博弈產業已聞名國際，金門發展博弈事業是否能成功吸引大陸居民來金，實務上尚待觀察。

(六)結論——博弈與金門發展：

民眾對於博弈與觀光賭場之課題，須建立可長久之策略性思維，並避免兩者之間肇致過度之社會對抗，地區需倚以促進產業升級發展，全面優化產業結構，作為發展基礎，建構完善經濟發展體系，研擬產業替代政策，輔導微型產業發展，提供多元優質就業機會，以之為政府部門推動公共政策的重要策略。

二、金門縣選舉委員會意見書

(一)設置國際觀光渡假區附設觀光賭場之疑慮

根據國際設置國際觀光度假區附設觀光賭場(下簡稱觀光賭場)，經驗與地區交通、犯罪關聯性之研究報告顯示，觀光賭場之設置對地區之交通狀況之影響較為顯著，而在犯罪狀況之影響則有一定見，雖部分地區如新加坡、拉斯維加斯、澳門在觀光賭場設置之後，犯罪率有降低之現象；但在多數歐美地區(如美國內華達州)，其觀光賭場設置所在地之犯罪率，則有升高等現象，其中並以暴力及財產犯罪為主。另據國際觀光賭場議題研究顯示，國人對於觀光賭場設置後，最大憂慮是對「社會治安」層面之衝擊，並普遍認為將帶來色慾、組織犯罪、財產犯罪等負面影響，茲分析本縣治安、交通情況如下。

(二)治安、交通狀況分析

1. 治安狀況

(1)本縣近年(06年至105年，下同)金門劫案發生數平均為698件、破獲數平均為622.4件，其中毒品案件年平均發生數為48.6件，竊盜案件年平均發生數為112.3件，賭博案件年平均發生數為8.8件，治安尚稱平穩。

(2)與全國狀況相比，以105年為例，本縣每十萬人口犯罪率為791.3件，遠低臺灣各縣市每十萬人口犯罪率平均數之1253.7件。另據歷年施政滿意度調查顯示，本縣治安滿意度均是臺灣前三名，說明了社會相對風氣純樸、治安良好。

2. 交通狀況

(1)本縣近年全般交通事故發生平均每年約為647.6件(其中A1類年平均發生數為5.4件、A2類年平均發生數為522.4件)，發生數年均成長率為54.93%，至105年達到每年934件高峰，顯見外來人口增加及地區發展觀光政策，已使得交通狀況日趨複雜。

(2)再與全國交通事故數據相比，近10年平均本縣每萬輛機動車輛肇事率為88.67件、肇事死亡率為0.79人、肇事受傷率為87.36人，與全國近10年平均每萬輛機動車輛肇事率為112.55件、肇事死亡率為0.94人、肇事受傷率為150.39人相較尚屬偏低，顯見本縣交通事故相對臺灣仍屬平穩。

註：本段(二)資料來源為內政部統計處、警政署刑案統計資料

(三)設置觀光賭場對治安、交通可能之影響

1. 一般性治安犯罪問題

(1)傳統性犯罪增加(如財產、暴力性犯罪等)。

(2)娼妓、色情、色情衍生之家庭暴力問題。

(3)黑道壟斷、黑槍、毒品、氾濫等問題。

(4)交通安全問題(如酒駕、車禍、濫用藥物駕車等)。

2. 因賭場所衍生潛在性治安犯罪問題

(1)黑道、幫派犯組織進入賭場經營。

(2)地下錢庄、高利貸、洗錢及逃漏稅等違法情事。

(3)仲介賭客引發非法討債、組織犯罪等治安問題。

(4)賭客各界債務，因為觸犯如詐欺、侵占、竊盜或搶奪等財產性犯罪。

3. 地區特性治安犯罪問題

(1)觀光賭場營運不善，如金權掛勾、貪污腐敗、不當管理等。

(2)因觀光賭場設置，將吸引更多國際外觀光客，因而成為隱形恐怖組織攻擊目標。

4. 交通運輸無法荷瘤問題

(1)對外交通部分，大陸為船運，臺灣除年節包船外，平日均為汽運，船運尚稱良好，然對臺灣之航空機位則常一票難求，可預見以目前之總運量無法承受增加之旅客。

(2)對內交通部分：部分路段於上下班之尖峰用路時甚為擁擠，當地交通事發故發生及因受傷之民衆數量逐年攀升，未來人潮增加，可預見交通衝突亦將隨之增加。

5. 影響良善社會風氣其他問題

(1)破壞環保價值觀，賭徒因賭博性不當而造成個人財務問題，又可能因「翻本」之心理因素而產生強迫性賭博狀態，致財務黑洞陷越深，影響家庭。

(2)黑道、色情、毒品、地下經濟等之增加，將