

檔 號：

保存年限：

# 金門縣選舉委員會 公告

發文日期：106 年 8 月 4 日

發文字號：金選一字第 1063150051 號

附件：

主旨：公告金門縣公民投票案第 1 案之投票日期、投票起、止時間、編號、公民投票案主文、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事項。

依據：公民投票法第 4 條、第 7 條、第 8 條、第 18 條第 1 項、第 28 條、公民投票法施行細則第 4 條第 1 項第 1 款、金門縣公民投票自治條例第 3 條第 2 項、第 6 項。

公告事項：

一、投票日期、投票起、止時間及地點：

- (一) 投票日期：中華民國 106 年 10 月 28 日。
- (二) 投票起、止時間：上午 8 時至下午 4 時。
- (三) 投票地點：金門縣各鄉(鎮)各投票所。

二、編號、主文及提案人理由書：

- (一) 編號：第 1 案。
- (二) 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？
- (三) 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，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。

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弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。」

離島建設條例修正案奉 總統於中華民國 98 年 1 月 23 日以華總一義字第 09800018541 號令公布。爰依據離島建設條例、公民投票法以及金門縣公民投票自治條例等相關規定提出本公民投票案，理由如下：

- 1.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、韓國、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發展項目與世界潮流。
- 2.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離島，保留了悠久的閩南文化及古厝建築，再加上特有的戰地風光、人文風情及豐富的自然生態，並位於海峽兩岸的中介站，適合發展具國際級規模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。

- 3.金門自戰地政務解除以來，大量裁減駐軍，人口流失嚴重，青年子弟也因工作機會多移居至台灣。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，為金門縣注入年輕的活力。博弈事所繳納的特別稅、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年長者的養護、教育經費及社會福利。
- 4.金門包括機場、港口、道路、電力、醫療、飲水等公共建設，在政府多年之協助經營下，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，相關的基礎建設將會藉此通盤檢討改善，效能將大幅提升。
- 5.金門未來爭取並非單一賭場，而是設置國際觀光度假區，包含國際觀光旅館、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，觀光賭場僅是其中一小部分，比例不超過5%。目前在立法院審議的「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、稅費及嗜賭防制、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，可將博弈的負面影響降至最低。

6.新加坡於 2005 年開放賭場，至今為新加坡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，條件最為優異的金門縣，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。

### 三、政府機關針對公民投票案提出之意見書：

#### 金門縣政府意見書

##### (一)前言：

金廈小三通人數去(105)年度略為縮減，但相較於利用客運港人流而言，仍是旅客首選，佔兩岸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，小三通貨運則因貿易正常化面臨大幅衰退，由於大型投資建設減少，加上往年地區民間游資大量投入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，而致部分民眾有尋覓新型產業商機與驅動引擎之聲音。

##### (二)現況分析：

###### 1. 法規面向：

(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)為確保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，交通部刻擬具「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 年度之入出境人數為 174 萬餘人次，僅達 43.5%。

乙、空運對外則計有往台灣之台北、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，金門航空站之年平均旅客接待量達 233 萬餘人次，約達金門航空站預估可接待旅客數（390 萬人次）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，應請投資開發廠商就發展模規提出詳細評估影響及各方面數據，以為本府早作因應；亦可採分期發展計畫模式逐步開發。

## 3. 觀光產業面向：

(1) 景點設施：地區景點雖富涵閩南文化、戰地遺跡、自然生態等面向，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，

並透過整合串聯思維，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)本縣目前現有經營旅館 21 家、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狹小，國際度假區恐會衝擊現有鄉親經營之民宿、旅館營運與生計，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)金廈小三通呈現「正常化」：

去(105)年小三通旅客入出境人數達到 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 4.31%。

- (2)澳門博彩產業聞名遐邇：觀光博彩業是澳門經濟的火車頭產業，2006 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 2232.1 億澳門元，為政府重要財政收入，澳門賭場年人數達 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，且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 23 日「第三屆兩岸事務首長會議(夏張會)」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，曾談及金門應擁有優渥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」。

### (三)經濟發展影響：

#### 1. 正面影響：

- (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數百億元起跳，自初期土木興建階段即需大量勞動力，將可帶動就業機會，創造人流商機，刺激經濟成長率，正式營運後將提供大量服務業工作機會，並吸引國際觀光客到金門消費，進一步衍生諸多週邊產業，帶動投資熱潮，但恐將炒高租金與不動產價格。
- (2)擴大稅基，挹注財政：目前地區家庭賭場、麻將間林立，許多民眾做莊、抽頭、吃紅等獲利並未繳稅，造成所得稅基流失，且無法管控進出賭場人員，加上部分民眾尋求刺激感受，導致越禁越賭，造成地

區賭風盛行不退，透過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。

## 2. 負面影響：

- (1)壟斷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「羊圈經濟」模式，導致國際度假區外的微型商家未蒙其利，反蒙其害，造成欠缺充裕資本的微型企業面臨邊緣化危機，遭逢市場淘汰、企業購併的悲慘命運。
- (2)不動產投機與『居住正義』問題：觀光賭場設立前後，易引爆市場預期性心理，引發不動產價格飆高，年輕打工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，民眾致富無門，導致金錢遊戲、投機風氣盛行。

## (四)投資項目建議：

### 1. 強化隔離性：

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性，在廠商徵選過程宜慎選



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蔽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區隔。

## 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，事先概估人流量、就業機會及帶動週邊產業型態？進一步根據人流量、產業型態、經濟規模進行專業推估，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，應請業者納入評估，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應考量地方分配比率，妥善規劃運用於完善基礎建設、改善居民生活環境、協助社會弱勢族群、提昇地區產業競爭力，建立友善企業環境。

### 2. 博弈實質效益與發展課題：

當受到全球經濟不景氣的衝擊，博弈產業係普遍認為能增加政府稅收、提昇地區觀光旅遊人流量之特效藥。金門與大陸僅一水之隔，金門發展與大陸關係密切，考量

大陸居民來金門主要從事觀光旅遊活動，且澳門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：

民眾對於博弈與金門發展之課題，須建立可長可久之策略性思維，並避免兩者之間肇致過度之社會對立，地區尚需以促進產業升級發展，全面優化產業結構，作為發展基底，建構完善經貿發展體系，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，以之成為政府部門推行公共政策的重要策略。

### 金門縣警察局意見書

#### (一)設置國際觀光渡假區附設觀光賭場之疑慮

根據國外設置國際觀光渡假區附設觀光賭場(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交通狀況之影響較為顯著，而在犯罪狀況之影響則無一致定見，雖部分亞洲地區(如新加坡、澳門)在觀光賭場設置後，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，則有升高之現象，其中並以暴力及財產型犯罪為主。另國內對觀光賭場議題研究則顯示，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情、組織犯罪、財產犯罪等負面影響，茲分析本縣治安、交通情勢如下。

#### (二)治安、交通狀況分析

## 1. 治安狀況

- (1)本縣近 10 年(96 年至 105 年，下同)全般刑案發生數平均為 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)與全國狀況相較，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 10 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 482.2 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，顯見本縣交通狀況相對臺灣仍屬平穩。

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(如財產性、暴力性犯罪等)。
- (2)娼妓、色情及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(如酒後駕車、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、幫派犯罪組織介入賭場經營。
- (2)地下錢莊、高利貸、洗錢及逃漏稅等違法情事。
- (3)仲介賭客所引發非法討債、組織犯罪等治安問題。
- (4)賭客累積債務，因而觸犯如詐欺、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)觀光賭場管理不善，如金權掛勾、貪污腐敗、不當政治獻金等之犯罪。
- (2)因觀光賭場設置，將吸引更多國內外觀光人潮，因而成為國際恐怖組織攻擊目標。

#### 4. 交通運輸無法負荷問題

- (1)對外交通部分，大陸為船運、臺灣除年節包船外，平日均為航運，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段已甚為擁擠，地區交通事故發生及因而受傷之民眾數量逐年攀升，未來人潮增加，可預見交通衝突亦

將隨之增加。

#### 5. 影響良善社會風氣等其他問題

- (1)破壞勤儉價值觀，賭徒因賭博習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症，致財務黑洞越陷越深，影響家庭。
- (2)黑道、色情、毒品、地下經濟等之增加，將使純樸民風丕變，並對生活環境引發衝擊，如交通擁擠、噪音擾民、環境髒亂、生態破壞等負面問題。

#### (四)本縣治安單位 SWOT 分析

##### 1. 優勢

- (1)地理因素：四面環海天然屏障，致犯罪流動性較臺灣地區低。
- (2)社會因素：民風淳樸善良，人際關係緊密，犯罪率相對較低。
- (3)人口因素：實際居住約 6 萬餘人，集中於金城、金湖及金寧鄉內之金門大學，除金城鎮外，餘鄉鎮均有大片土地未重劃、開發，都市化與工商發展均具潛力。
- (4)地方財政：金酒公司盈餘貢獻，社會資源足以支援警政需求。
- (5)司法友軍：檢、警、調、憲、海巡等司法機關互動良好，遇有特殊個案能合力共維地區治安。

##### 2. 劣勢

- (1)治安日趨惡化：外來人口增加、民風轉趨開放，輕微違序、違規、違法事件，如酒駕、賭博、毒品、

詐欺等案有增加趨勢。

- (2)警力嚴重不足：相對澎湖縣之警民比例為 1 比 156，本縣以 105 年 6 月員警數與設籍人口為例，警民比例為 1 比 526，僅澎湖縣三分之一。
- (3)預防觀念不足：社會福利相較臺灣地區佳，致民眾危機感偏低，另在犯罪預防知識與自我防衛能力雖有提升，仍顯不足。

### 3. 機會

- (1)發展地區經濟：觀光賭場及周邊產業預期吸引國際及臺灣地區民間投資，使金門之觀光產業再現繁榮，創造就業機會。
- (2)增加縣庫收入：觀光賭場帶動相關產業發展，政府獲取稅收投入公共建設，或適度分配財政還富於民，讓縣民參與分紅及提升當地社會福利。

### 4. 威脅

- (1)國際化的隱憂：全球國際化發展成熟，觀光賭場為吸引國際人流重要地標，極可能成為如 IS 之恐怖組織攻擊標的，亦使本轄居民身陷恐攻危機。
- (2)治安管理不易：設置觀光賭場將增加大批流動人口，恐為治安管理難處，且賭場出入份子雖不乏良善之輩，惟可預見仍以三教九流為主，酒、色、財、賭串連一氣，加劇治安之複雜程度，當地居民亦將受牽連。
- (3)重大事故處置：地理限制雖為犯罪之天然屏障，亦為突發重大事故無法立即受支援之阻礙，以目前海、

陸交通仍受日夜、氣候、風力之限制，若發生重大治安事故或恐攻事件，恐現外援困難之窘境。

#### (五) 事先建構完整之治安、交通管理策略

##### 1. 成立專責單位、跨機關整合網絡

(1) 縣府統整成立專責博奕管理機構（下稱管理機構），統一事權。

(2) 整合跨局處資源，防治治安事件及改善交通問題。

##### 2. 強化內部監管機制

(1) 管理機構成立「博奕產業治安及交通防制對策小組」，負責觀光賭場各類議題之研究並擬定對策。

(2) 配合管理機構嚴格管制出入觀光賭場人員身分及影像，預先蒐報各種非法活動預警情資，嚴密賭場內部管理監控。

##### 3. 提升外部制衡力量

(1) 增加警力員額、裝備及預算，建置完整環島錄影監視系統，並落實科技偵防(如車牌辨識系統等)，強化治安維護硬體需求。

(2) 加強員警教育訓練，提升員警專業執法、外語能力，強化犯罪偵防及外籍人士管理、偵辦效能。

##### 4. 建構優質旅遊配套環境

(1) 本縣道路容車量幾近飽和，停車空間明顯不足，強化交通旅遊安全環境，提升道路便捷方便水準，改善停車空間不足問題，應為先行之交通安全課題。

(2) 落實旅遊、旅宿業安全管理，確實掌握抵金旅遊、住宿之消費客群身分，嚴防攜帶具殺傷力武器或爆

裂物等違禁物。

#### 5. 強化大陸及外籍人士管理

- (1) 建構反恐機制，整合預警情資，防範各種不法危害發生，同時成立反恐應變指揮中心，暢通與中央通報及請求支援機制。
- (2) 肅清槍械、毒品、偽造證件、洗錢犯罪集團，降低恐怖組織來轄發展條件。

#### (六) 結論

設置觀光賭場雖可產生經濟效益，但在治安、交通付出之隱藏成本則不易衡量，其影響深淺，取決於政府規劃、管理能力之良窳，本縣設置觀光賭場，在臺灣尚無管理經驗下，必需審慎因應配套措施。

另博奕政策易放難收，除上述各項軟、硬體設施之強化外，更需考量設置觀光賭場對本轄純樸民風、深蘊文化、怡人環境所可能發生之不可逆之負面影響，當三思而後行。

四、投票權行使範圍及方式：金門縣有投票權人以普通、平等、直接及無記名投票方式行之。