



国际足联危机性案件的延伸论证

黄璐

摘要: 国际足联危机性案件呈现了国际体育组织自治权存在的结构性危机。为了更好地把握全球化时代中的体育外交关系、推进体育社会组织改革,主要从国际足联自治权使用、国际足联决策程序的合法性问题、美国的对外政策立场等视角对国际足联危机性案件进行延伸论证,并对国际足联的进一步善治改革等趋势进行预测和探讨。

关键词: 国际体育组织;国际足联;自治;对外政策;民主;善治

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2016)02-0016-08



Review of the Crisis Cases of FIFA

HUANG Lu

(Department of Physical Education, North China University of Science and Technology, Tangshan Hebei 063009, China)

Abstract: The crisis cases of FIFA show the structural crisis concerning the autonomous rights within the international sports organizations. In order to better understand the sports diplomacy relations in an era of globalization and improve the reform of sports social organizations, the paper makes an extended demonstration of the FIFA crisis cases from the aspects of the use of FIFA autonomous rights, the legitimacy of FIFA's decision-making process and the foreign policy positions of the USA. It also predicts and discusses the further reforms of FIFA governance.

Key Words: international sports organization; FIFA; autonomy; foreign policy; democracy; good governance

2015年5月27日,国际足联高层诸多人士卷入贪腐事件,此事给国际足联带来了一种负面效应,并构成了一种危机性案件。“危机性案件”是指一个社会组织在治理和运行过程中暴露出的诸如腐败、贿选、以权谋私等丑闻事件,外部司法力量介入社会组织事务调查,由此对社会组织的公共形象和公信力产生的一种危机性效应。我国中青年体育法学者适时跟进评论,从国际体育组织自治的视角,对美国司法力量介入国际足联贪腐事件的行动正当性、国际体育组织善治与外部监督机制、体育行业自治路径等若干问题展开了深入讨论^[1,2]。甚感遗憾的是,在国际足联内部治理机制存在的缺陷、美国司法行动的对外政策立场、美国式民主的全球化战略等问题上展开的论述还不够充分,对于理解这一国际体坛“大事件”还不够透彻,这里主要是对国际足联危机性案件进行延伸论证,旨在深化对国际足联危机性案件的看法,对中国认识把握全球化时代中的体育外交关系、推进体育社会组织改革等问题提供一些启发。

1 国际足联自治权的滥用

体育行业的自治历史悠久,现代西方体育组织自创立便拥有自由联合和独立自治的基因。在西方体育组织全球

化的百年历程中,争取自治权的斗争一直是国际体育组织经久不衰的中心主题。基于个人、组织与政治的自利性原则,国际体育组织首先必须保证自我独立性,保证不受外界势力的控制,以一个独立主体(组织与合作)的身份开展一系列卓有成效的工作。来自比利时、丹麦、德国的研究人员指出,现代体育运动的发展实质上属于古典自由主义形态,体育组织的创立受到当时西方民主与社会观念的影响,基于自由联合的民主理念建立体育组织的精英群体,将体育与国家分离作为神圣原则,在这些精英群体看来,居心叵测的政治家只会侵犯体育的诚实正直价值。欧洲国家政府历来尊重体育行业的自治传统,体育行业同时享有极大的自治权,毫不夸张地说,国际非政府体育组织(ING-SO)几乎完全自治^[3]。

从发展历程来看,现代奥林匹克运动早期依附于世博会等组织形态,中期受到战争和政治势力的影响,后期遭遇商业力量的腐蚀,寻求组织独立与自治成为实现奥林匹克运动可持续发展的重要目标。步入21世纪,全球体育经济迅猛发展,体育的经济功能无限放大,国际体育组织的经济独立性地位日趋强化,以此衍生出的组织权威效应,使国际体育组织在寻求自治权的道路上赢得了战略性的胜利。英国社会学家卢克斯将“权力”系统具体

收稿日期: 2016-02-15

基金项目: 河北省社会科学基金项目(HB15TY011)。

作者简介: 黄璐,男,副教授,硕士。主要研究方向:体育人文社会学。E-mail: 27276287@qq.com。

作者单位: 华北理工大学 体育部,河北 唐山 063009。



分为强制力、影响力、权威、武力和操纵,而“操纵”和“权威”是“建立在理性基础上的一致同意”^[4]。国际足联强悍的吸金能力构筑了经济自治地位,自治可以创造“操纵”和“权威”,权威效应又是国际足联自治权合法化和行动能力的主要来源。当国际体育组织普遍实现经济独立的局势下,当下组织自治权的发展走向主要是寻求更大程度上的政治自治(Political Autonomy),也就是由建立于经济独立性基础之上的组织权威效应,转换为政治独立性及衍生出的政治身份、地位与权力。以国际奥委会为例,《奥林匹克 2020 议程》第 28 条提议“支持自治”的内容与背景说明中指出,在 2014 年纽约召开的联合国大会上,联合国有史以来第一次承认了国际奥委会拥有体育自治权,由联合国成员国通过的决议不仅承认了这种自治权,甚至“支持体育的独立和自治,支持国际奥委会在引领奥林匹克运动中的使命”^[5]。

应该说,实现自治是国际体育组织最大的历史文化遗产,也是实现组织高效运作和社会高效运转的合法化形态。前英国体育部长 Tony Banks 认为国际足联治理体系类似于威斯敏斯特(Westminster)的英国国家政治,来自英国布莱顿大学的研究者 Alan Tomlinson 批评指出,国际足联不仅是一种威斯敏斯特体制,更具有“明显的拜占庭色彩”^[6]。借鉴弗朗西斯·福山关于国家建构重要性的观点^[7],英国作为早期的工业化国家,中产阶级的形成促成了官僚体系的改革,体现于“诺斯科特—屈维廉改革”和《彭德尔顿法》,与美国复杂的制衡制度相比,威斯敏斯特体制在采纳决定性政治行动时较少遇上障碍。社会应先建立韦伯式的强大自主的官僚体系,或基于独立法院和受过良好训练的法官的自由法治。官僚体系与自由法治的建设不是轻而易举可以完成的,制度往往是历史遗产预定的,或是外部势力塑造的。国际足联现行制度与运行机制很大程度上源于行业自治这一历史文化遗产,造就了国际足联类似于威斯敏斯特的政治风格。历经一个世纪的全球化与民主化浪潮,又让国际足联无法独善其身,受到全球化、民主制度、法治化、社会舆论等外部势力的影响,进而在一定程度上改变了国际足联内部治理与控制机制。

国际足联无疑在官僚体系建设方面取得了突出的成就,目前面临的主要困境在于,福山关于政治发展 3 大要件——国家、法治和负责制中两极的缺位,即国际足联内部缺乏更严格的法治和明确的负责制,势必导致国际足联自治权的滥用,由“威斯敏斯特体制”滑向“拜占庭”式极权政治的深渊。福山进一步指出,“一个高度自主的国家,如果既没有民主负责制,又不受制于法治,结果是非常危险的,像新中国‘大跃进’和‘文革’那样酿成无尽的苦果。”^[7]福山提出的负责制概念可以理解为国际足联所承担的更为广泛的行业发展与公共责任,国际足联危机性案件暴露出国际足联内部缺乏崇高的责任目标,以及为实现责任目标所具备的行动共识、道德水准和民主化意识。责任目标具体包括层级责任、督导责任、财政责任、法律责任、市场责任、同行责任、公共声誉责任等范畴^[8]。诸如国际足联道德委员会的独立性受到质疑,内部监督

机制形同虚设,组织运行缺乏更严格的合规性,财政运行的透明度不高,对一系列危机性案件回应不足,对组织声誉和公共利益缺乏更多考虑……这些棘手问题的长期存在,为国际足联责任机制的改革前景蒙上了阴影。福山提出的负责制概念与民主实践紧密相连,民主化机制作为一种“技术性手段”,在实现国际足联崇高的责任目标过程中具有重要意义。相比于威斯敏斯特政治这一“民主独裁制”,国际足联官僚体系只有“独裁制”,却没有见到实质民主的影子。

福山提出的法治概念可以理解国际足联内部建立的治理体系与控制机制,从国际足联不断曝出的危机性案件来看,国际足联内部治理体系与控制机制存在诸多的缺陷和安全隐患,在缺乏外部监督力量的情境下,组织内部自治陷入权力滥用与混乱的境地。从西方民主化实践的角度而言,国际体育组织照搬了西方民主实践中的一整套形式化设计,诸如各大洲成员国选票的平等、对议事议程的最终控制、遵循国际财务报告准则(IFRS)等。然而,国际足联内部监督机制“顶层设计”不足,很难真正开展独立性的内部调查、审判与执行,同时缺乏对民主化机制的严格执行。美国将“三权分立”写进了自己的宪法中,通过确保行政、立法和司法等主要机构之间的平衡来监督政府的权力运行,却没有相应的强制性内容来制衡个人和非政府机构的力量^[9]。从“三权分立”制衡机制的精髓来看,国际体育组织自治权的有效控制机制,应建立在决策权、执行权、监督权的相对独立之上。而事实上,具有第三部门身份的国际体育组织并不受制于“三权分立”西方宪政制度的强制性实施,国际体育组织在建立健全内部治理体系与控制机制问题上具有较大的自主性和解释空间,这种由组织自治权主导的内部治理机制很难摆脱对自我权力的迷恋。

国际体育组织内部治理机制基本实现了决策权与执行权的分离,例如国际奥委会的重大决策必须提交国际奥委会全会,国际足联则是一个例外,国际足联执委会控制了重要足球事务的决策权,国际足联的决策权与执行权处于高度混合的状态,决策、行政与执行的权力边界比较模糊。更为糟糕的局面是,来自比利时、丹麦、德国组成的研究团队,对列入奥运会比赛项目的 35 个国际单项体育联合会的治理结构进行调研结果表明^[9],17 个组织采用了道德规范标准,12 个组织设有依照道德规范标准进行监督的道德委员会,仅有 3 个组织设有独立的道德委员会(脱离组织的行政部门独立运行)。国际足联不仅决策权与执行权不分,同时对监督权缺乏有力的“顶层设计”,道德委员会缺乏实质上的独立性,道德委员会主席由时任国际足联主席布拉特指派,组织内部监督机制形同虚设,对组织内部泛滥的腐败行为丧失了独立调查、审判与执行的能力。从人的本性来看,手中握有权力的人,如果存在可能(笔者注:一旦时机成熟或不受限制),就会扩张权力,无论那些拥有权力的精英是多么明智以及值得信赖,经过几年或几十年,就可能滥用权力^[10]。扩张自治权范畴的典型案例是国际奥委会寻求政治自治的行为,而滥用自治权的典型案例是国际足联存在的大面积腐败行为。



国际足联自治权结构存在的根本性问题,导致组织内部治理体系与控制机制存在一系列的问题,国际足联危机性案件作为一种外显方式,深刻呈现了组织自治权存在的结构性危机。组织自治缺乏对立面,内部权力制衡也就无从谈起,也就是哲学家齐泽克所说的“没有积极的对立,矛盾是不可思考的。要分辨出那些内在原则的冲突,必须在存在的每一事物中认识到那些内在原则的冲突。”^[11]可以肯定的是,国际体育组织自治是一种不可逆的事实,在缺乏外部监督力量的背景下,如果不能在国际体育组织内部实现有效的权力制衡,尤其是实现真正意义上的监督权,建立三权分立、互相制衡的组织内部治理与控制机制,阿维兰热和布拉特治下的“拜占庭风格”将不会褪色,第三个“大独裁者”亦将出现。正是政治学者梅斯奎塔指出的“严控‘礼品’和旅行无法改变通过私人利益,而不是通过为赛事提供更好的组织管理和设施进行竞争的深层动因。”^[12]这就是国际足联一系列反腐制度的形式化设计,最终在满怀激情的改革呼声中丧失实际效果的真正原因所在。

2 国际足联决策程序的合法性问题

卡塔尔获得2022年国际足联世界杯举办权,在业界掀起轩然大波。按照现代化的显著特征,即一系列的公开、透明和标准化过程,卡塔尔从国家经济总体发展水平、国际政治地位、国际重大赛事举办经验、足球发展水平和文化氛围等世界杯举办城市遴选的主要评估因素方面,都与获得世界杯举办权的事实不相匹配。诚然,如果延续现代化各种评价指标体系的建构思路,发展中国家很难在全球重大体育赛事举办权上赢得机会,这给实现普遍的全球正义和走出欧美中心主义的历史沼泽蒙上了阴影。如何让发展中国家在国际政治体系中找回失去的正义,更大程度上分享世界经济与社会发展的成果,成为全球正义事业的价值旨归。很显然,国际体育组织普遍陷入了“崇高目的的腐败”这一现代化困境。腐败是任何组织中一定职位的“利益相关者”对其职责的违背行为,这些组织可能是政府、企业、工会,甚至有可能是一个非政府组织(NGO),可能存在“崇高目的的腐败”案例,例如电影《辛德勒的名单》中,辛德勒向纳粹官员行贿以拯救数百名犹太人的性命^[13]。

“崇高目的的腐败”存在两个路径选择问题:第一个路径选择的代表无疑是国际足联,如果发展中国家要获得成功,就必须逾越既有民主程序的标准和权限,为权力跨界滥用以及导致腐败行为埋下制度隐患。国际足联高度集权的治理结构,将主要足球事务的决策权授予24人组成的执委会,凭借阿维兰热和布拉特42年治下的威斯敏斯特政治风格,以及国际足联内部长期积累的强大控制力量,布拉特治下的国际足联完全有能力实现极少数人高度集权,并控制重要足球事务的决策权这一事实;第二个路径选择的代表是国际奥委会,如果发展中国家要获得成功,按照标准化的评估程序获得成功的概率显然要低得多,相对于国际足联执委会总揽大权,奥运会举办权由国际奥委会全会投票产生这一制度设计同样不具备充分的辩护力,

更多地凭借对后发国家“帮扶的意愿”且具有“崇高目的的偏向”。奥林匹克内部的道德与合规性机制,为国际奥委会从内部治理机制层面彻底解决问题提供了改革思路。也就是说,从根本上修改遴选程序和游戏规则,符合严格的民主决策程序,体现民主化和合法性的客观要求。引领奥林匹克未来改革发展的纲领性文件——《奥林匹克2020议程》第1条提议“将申办流程塑造为邀请”,正是从根源上破除“崇高目的的腐败”的制度局限性,邀请制度将使得那些被“申办军备竞赛”挡在大门外的国家具备参与申办的机会和条件,也使得多个城市和国家联合申办奥运会变成可能^[14]。

全球体育事务的竞争类似于全球经济竞争,是一种不公平竞争者之间的游戏。这里所指的全球体育事务不包括体育比赛这一形式化的公平竞争活动,体育比赛体现了形式公平的原则,而非彰显起点公平和平等的价值。引入“平坦竞技场”这一概念能够形象地解释问题^[15],伪善人要求发展中国家不使用保护、补贴和管制等政策工具,因为这些构成了不公平的竞争,取消所有的保护性壁垒可以使每个人都在公平的基础上比赛。当选手不平等的时候,“平坦的竞技场”会导致不公平的竞赛。在很多运动项目上,不平等的选手之间是绝不允许比赛的,无论是不是“倾斜竞技场”,因为比赛显得不公平。在体育比赛这种彰显形式公平的制度化游戏中,只能以抹平起点公平的背景、环境与条件这种方式来相对分组比赛,不可能出现同一竞赛组让分、让球的“倾斜竞技场”案例。讲“公正竞赛”就不能要“公平竞争”,提倡“公平竞争”就必然剥夺“公正竞赛”^[15]。如果是高度组织化、职业化且严肃的体育比赛活动,而非以休闲娱乐价值导向的游戏化设计的主题活动,必须受限于“平坦竞技场”这一公平竞争的形式化要求。发展中国家争取重大体育赛事举办权的努力惟有避免“直接交锋”,以塑造特殊性的“迂回竞争”策略为主。例如,展望新兴国家的足球改革发展前景,为世界足球营造一个可以期待的未来图景;以民族文化的特殊性与足球文化记忆之间的某种可能联系,建构国家足球的当代神话;在国家足球发展理念问题上独树一帜,抢占先机。

从迂回竞争策略的角度来看,《奥林匹克2020议程》倾向于保护国家或民族文化的特殊性,民主程序化与合法化的改革设计,也让发展中国家能够名正言顺地参与分享21世纪初奥林匹克运动改革发展成果。相比较而言,国际足联从2011年启动的治理改革议程并未从根源性层面解决重大足球事务决策权的合法性问题。国际足联采用遭人诟病的形式化且拙劣的投票政治形式,以“少数服从多数”这一最为质朴的民主化原则决定世界杯举办权的最终归属。政治学者梅斯奎塔的观点值得借鉴参考,良好的民主实践取决于制胜联盟的人数,如果制胜联盟的人数很多,那么这个国家(公司或社会组织)就是我们通常所说的民主的;如果制胜联盟的人数非常少,那么不管这个国家(公司或社会组织)有没有选举,都是事实上非民主的^[12]。相比于造福奥林匹克运动的观众、运动员和广泛的利益相关者,腐蚀力量寻求少数人的选票交易显然更容易达到目的,国际足联执委会的决策权比国际



奥委会全会还要集中。况且国际奥委会和国际足联主席可以挑选委员,这与国际体育仲裁院仲裁员名单的封闭性以及由上诉分院主席指定首席仲裁员(国际体育仲裁院的中立性存在疑问)的套路如出一辙^[16],政治与权力控制永远相伴而行。

国际足联危机性案件从本质上映射出现代化的缺陷,或者说现代科学和一系列的社会标准化进程的局限性所在。民主化机制和操作性层面则暴露出国际足联责任机制的缺位,缺乏一整套符合世界政治对话框架的责任机制,以此派生出实现组织善治的必要性和重要性,以及对破除根源性问题的回应不足,进而导致国际足联迈向真正意义上的善治改革举步维艰。相比较而言,《奥林匹克 2020 议程》关于“衡量重要机遇和风险以评估申办城市”、“将可持续性纳入奥运会的方方面面”、“加强国际奥委会的宣传能力”、“遵从良好治理的基本原则”、“审视国际奥委会委员会的范围和组成”等改革提议,充分体现了国际奥委会在建立完善责任机制方面做出的革新和努力。尤其在积极应对盐湖城冬奥会贿选事件问题上,国际奥委会践行良好的法人治理(Good Corporate Governance)模式,相应修改了组织内部治理程序,诸如奥运会主办城市遴选方法、国际奥委会成员的组成与选举规则等方面内容^[17],直到国际奥委会第 127 次全会一致通过的《奥林匹克 2020 议程》这一宏大的改革战略布局和一整套问题解决方案。

由 2011 年 10 月开始,至 2013 年 3 月结束的国际足联治理改革议程,并未破除“崇高目的的腐败”的两难困境,从国际体育娱乐和休闲集团(ISL)腐败案以及衍生出的一系列连带案件^[18],到最近爆发的国际足联危机性案件以及一系列事件的进展,之前存在的根源性问题当下依然存在。虽然说授予卡塔尔世界杯举办权这一投票结果体现了对发展中国家的信任、尊重与足够的关注,但是整个决策程序的合法性面临极大的挑战。国际足联治理改革议程避重就轻,一些深层次的体制机制问题并未获得根本性解决,执委会掌控着重要足球事务的决策权,道德审查的独立性受到质疑,内部监督机制形同虚设,缺乏更广泛的透明度等问题依然存在^[6]。新的政策执行不力或遭遇选择性执行,2012 年版《国际足联道德规范守则》较之 2009 年版有很大改进,在行为守则和程序性规则方面进一步细化,但执行不力致使国际足联深陷大面积的腐败行为不可自拔。国际足联面向未来的治理改革议程必将走出高度集权这一决策控制形式,将世界杯举办权这类重要足球事务的决策权置于国际足联全会议事议程上,不论布拉特是迫于司法审查压力,还是主动卸任新当选主席,必须最大程度上清除布拉特在国际足联的政治势力和权力影响,扩大国际足联重要足球事务的决策权范围及投票人数,在委员选任上建立更为严格的审查与评估机制,进而达到扩大制胜联盟人数的民主化目标。

3 美国对外政策的立场与行动

由美国司法力量主导实施的国际足联反腐行动,与美国“世界警察”的身份定位和对外政策的指导方针休戚相

关。伴随前苏联主导的东方阵营解体,冷战结束,世界历史掀开新的篇章,福山激动地喊出“历史的终结”。在历史的拐点上,以美国主导的西方阵营改弦更张,在对外政策的指导方针和立场方面做出了根本性调整。政治学者资中筠指出,冷战结束后美国国内涌现出两种外交思潮,一种观点认为应该减少军费,改进人民福利,将更多的力量用在国内和平建设上,对外更侧重经济援助,追求“和平红利”等。另一种观点认为苏联解体正是难得的时机,美国应致力于巩固世界领袖的地位,防止任何潜在的挑战者,同时大力向外推行民主制度,结果后一种思潮占据上风,美国最终在“鸽派”与“鹰派”两个道路间选择了强硬的对外政策立场^[19]。克林顿执政时期的外交理念是一战时期威尔逊总统以来的美国多任总统的不变主题,以在国际事务中推行美国式民主为己任,实现美国在全球范围内的民主输出和民主布道的外交战略目标^[20],即“民主国家不会互相进攻,保障我们的安全以及建设持久和平的最佳方式就是在全世界推广民主。”^[12]“9·11”事件后美国强化了“鹰派”政治,从军事战略行动层面来说,奥巴马执政时期放弃了单边主义路线,美国陷入一个进退两难的境地。从民主全球化层面来说,美国始终坚持对外推行民主制度的战略方针,相比于单边主义军事战略造成的可怕后果,美国对外推行民主制度这一“软外交”形式并不需要承担相应的责任和衍生风险。

美国唯一需要合理解决的问题是,如何利用“长臂管辖权”原则这类司法审查工具,具有针对性且极为巧妙地纠正全球化世界中严重偏离民主化道路的政府(公司或社会组织)行为,即便这一非民主化行为存在于民族国家内部,亦能通过国际法与一揽子行业规则赋予的超国家性控制力量,对国家主权和内部事务施加民主化影响。社会组织是协调政府与市场(国家主权与资本力量)间关系的转换器,美国有针对性地国际体育组织的民主化状况施加司法压力,不仅出于改善全球民主化状况的考虑,也是对民族国家内部的民主化状况施加间接影响和外部压力。面对国际足联这一由历史文化遗产赋予的自治权炮制出具有“明显的拜占庭色彩”的“必然王国”。打着民主的旗号,做着反民主的事情,组织内部奉行的民主化意识仍“铁板一块”,迈向未来民主化道路还遥遥无期,作为当今国际体坛的首席领导者,美国义无反顾地挑起大梁,捍卫民主的价值,将司法审查这把利刃指向听不懂民主化语言的国际足联。

美国旨在创建一种符合体育行业自治客观要求的“技术性手段”,从国际体育组织内部控制与决策机制中创新一揽子公开透明的民主化程序,达到重建国际体育组织的治理体系与控制机制的最终目的。以美国重返亚太战略为例,美国冀望于军事威慑力量和“软实力”优势,增强美国在亚太地区的话语权和影响力,以遏制中国在亚太地区持续上升的领导力。美国重返亚太战略是克林顿政府实施亚太再平衡战略的延续,其背后重塑美国主导的亚太地缘政治格局的战略目的昭然若揭。伴随中国崛起并在亚太地区扮演重要的领导者角色,例如中国主导建立亚洲基础设施投资银行(AIIB)体系,在亚太经济合作组织(APEC)体系



中持续上升的领导力等无可争议的事实,致使美国主导的全球霸权和世界体系面临强大的地缘政治压力,也使美国强烈渴望重返亚太并致力于亚太地缘政治势力的再平衡。美国在全球经济持续疲软的严峻形势下,对改善全球贸易合作关系毫无诚意,不对世界贸易组织(WTO)体系进行改造升级,而是忙于策划跨太平洋伙伴关系协定(TPP)计划,有媒体评论称之为“经济北约”战略,将中国这一全球崛起的新兴力量排除在外,这是一种典型的“技术性手段”,一种主导游戏规则和话语权的能力。

美国对外政策的立场十分明确,目前存在的棘手问题是采取何种“技术性手段”,达到向全球推行美国式民主的外交战略目标。尤其是针对反人道的“伊斯兰国”极端组织,奉行极权政治逻辑的国际足联等一系列具有民主不开化特征的人类自由结社组织形态,美国用尽所有可能发挥作用的民主与外交对话机制,仍无法洞开民主化大门。以盐湖城冬奥会贿选事件为例,国际奥委会主要受到美国方面主导施加的外部监督力量的压力,这种来自国际非政府组织外部的监督力量主要表现在3个方面。

第一是新闻媒体施加的舆论监督压力。称为“第四权力”的新闻媒体是现代化的基本建制和主要的社会力量,民主国家奉行信息高速流转与公开透明的理念,新闻调查与批评中的“扒粪”精神,在盐湖城冬奥会贿选事件发酵过程中具有推波助澜的作用。

第二是奥林匹克赞助商施加的商业责任压力。1998年秋季全面爆发的奥林匹克贿赂事件,包括盐湖城冬奥会申办委员会贿选事件。1999年4月,时任国会议员亨利·韦克斯曼根据美国海外反腐败法案提出了一项遏制策略,禁止美国公司向国际奥委会提供任何形式的赞助,除非国际奥委会采纳米切尔委员会的改革建议。“米切尔委员会”是指美国联邦调查局联合国际奥委会组建以乔治·米切尔领衔的调查委员会。韦克斯曼进一步解释为,“期待国际奥委会自愿采取必要的改革措施,但很明显,国际奥委会没有采取更直接有效措施的意愿。或许要引起国际奥委会的关注,只能切断来自美国公司的财源。”^[8]世界体育发展的职业化和商业化趋势,迫使国际体育组织考虑自身可持续发展问题,所承担的商业责任,以及保持行业内的卓越领导者地位。事实上,来自奥林匹克赞助商施加的商业压力,为国际奥委会坚定改革信念,并相应设立“2000年改革委员会”提供了外部推动力。

第三是美国国内法施加的司法审查压力。美国国会有权根据美国反腐败法案惩罚国际奥委会的赞助商,由赞助商对国际奥委会改革施加压力。也可以起诉汤姆·韦尔奇、戴夫·约翰逊等涉事美国公民,对国际奥委会产生直接的司法影响。美国科罗拉多大学科技政策研究中心的 Roger Pielke, Jr 博士评论指出,“盐湖城冬奥会贿选事件的涉事者大多是谋求贿赂的外国人,侵害的是奥运会的象征——公平理念,对于美国而言,这次事件是一场政治胜利。美国国会议员狠狠教训国际奥委会外国成员的场景可谓一场精彩的政治剧。政治剧有时会与政策改革不谋而合。美国反腐败法律的实施可以说是促进国际奥委会改革的一个

核心因素。”^[8]虽然说美国国内法无权干涉国际奥委会内部事务,但是美国司法部门通过立案审查涉事美国公民这一形式,以期对整个奥林匹克体系在形象、名誉、公平、信任等理念层面上产生的社会影响,最终倒逼国际奥委会开启真正意义上的改革议程。这是一种“曲线救国”策略,也是美国对外推行民主制度的一种周旋与变通的能力。事实表明,在从未提供“充分的证据”的法庭审判闹剧中,盐湖城冬奥会贿选案落下帷幕,沦为精心策划的“政治剧”,久拖不决的案件审理过程也为美国对国际奥委会持续施加改革压力赢得了足够的时间,美国在法庭审判之外的政治角力中取得全面胜利。

结合国际足联危机性事件分析,来自国际体育组织外部监督力量的第一、第二要素完全失灵。以英国调查记者安德鲁·詹宁斯为代表,西方媒体为揭露国际足联存在的大面积腐败行为付出了长期艰苦的努力,却收效甚微,在组织权力极度膨胀和金钱语言大行其道的状况下,舆论监督和道德谴责很难发挥应有的作用。面对世界足球蕴涵的巨大商业利益,赞助商之间的竞争十分激烈,导致商业赞助层面上施加的压力微乎其微。在2014年巴西世界杯国际足联6大顶级合作伙伴中,阿迪达斯、可口可乐、维萨、阿联酋航空等世界级企业不断发表声明,要求国际足联正视赞助商的利益和品牌形象。受制于国际足联的统治力,赞助商往往表现隐晦,有苦难言,阿联酋航空公司发表声明谴责国际足联改革丧失诚意,不久之后又给予国际足联全力支持。最重要的是,很多重要决策都由国际足联执委会内部决定,不受公众监督。国际足联对足球运动的控制,加上足球的流行,遏制了各国政府对国际足联的监督力量,因为国际足联可以对其实施制裁,从而给国家政府带来不利影响^[9]。

在舆论监督和商业责任两大掣肘力量失效的情况下,美国对国际足联施加民主化改革的压力,只能诉诸司法行动这一解决方案。这就是美国对外推行民主制度的一贯做派,所谓“谈不成就打”,民主与外交对话不行,就对目标实施军事打击。美国主导实施司法行动是不得已而为之,因为国际足联治理改革推进缓慢,内部监督机制形同虚设。例如,2012年修订的《国际足联道德规范守则》进一步完善了道德委员会的各项制度和运行机制,包括道德委员会的权力、职责和权限,调查院和审判院的通用规范,程序性规则、调查程序、裁决程序、上诉及复审、暂行措施等环节内容^[21]。然而,国际足联内部监督机制并未发挥实际作用,来自英国布莱顿大学的研究者 Alan Tomlinson 批评指出,“布拉特是国际体育组织新一代的职业外交家,与阿维兰热一样擅长阴险狡猾的政治权术,话语充满虚伪且毫无信任感。布拉特不断提出更多的辩词来解释这些腐败现象,如消失的阳光(足球暗语是说‘不能总是艳阳高照’),在波涛汹涌的海面必须安抚摇摆不定的船只,让不熟悉国际足联改革障眼法的世界看得目瞪口呆。布拉特通过成立改革委员会,邀请富有名望的美国政治家亨利·基辛格和荷兰足球传奇人物约翰·克鲁伊夫担任要职,借助公众人物的公信力,把悲剧变成了喜剧。布拉特治下的国际足联



改革不过是花言巧语。”^[6]

事实上,国际足联危机性案件爆发之后,国际足联道德委员会的独立性遭受质疑,对一系列连带案件回应不足,内部反腐调查进展缓慢,往往是在美国司法部门、瑞士联邦法院采取司法行动之后,或是放出立案审查的风声之后,才展开实质性的调查及公布制裁结果。国际足联道德委员会的一系列反应,更多的是在帮国际足联“擦屁股”“打圆场”,与最近爆发的俄罗斯田径界兴奋剂事件中俄罗斯方面的诉求如出一辙。世界反兴奋剂组织(WADA)独立调查委员会发布调查报告称,俄罗斯田径界存在“有组织的”、“系统性的”使用兴奋剂问题,俄罗斯方面称俄田径兴奋剂事件属于国家内部事务,将展开独立调查和相关机制改革。近十年国际足联陷入一系列危机性案件不得脱身,采取了展望改革蓝图、制定治理改革路线图、引入新的概念和改革理念、变换华丽的辞藻等一揽子应对策略,局限于推脱性改革层面,陷入华而不实、执行不力的境地,并未从真正意义上推进国际足联治理改革进程。

由此,美国司法力量找到了兴奋点,一以贯之民主化实践的党派原则,选择恰当时机联合瑞士警方实施抓捕行动,从国际非政府组织权力制衡的角度而言,旨在建立国际足联外部监督力量的支点,以期重建世界足球市场的游戏规则。值得注意的是,美国对外实施的制裁与打击行动,并不承担相应责任。例如,“阿拉伯之春”政治运动爆发以来,美国在幕后力推阿拉伯世界的民主化改革并辅以军事力量支持,叙利亚战争爆发逾一半人口流离失所,导致欧洲面临自二战结束以来最严重的难民危机。相比于德国承担的人道主义责任,美国作为叙利亚问题的始作俑者,不但在接收难民人数问题上闪烁其词,同时美国众议院以压倒性票数通过了一项针对赴美伊拉克和叙利亚难民身份背景核查的法案,严格限制伊拉克和叙利亚两国难民涌入美国。在国际足联反腐行动上,美国司法部门只要严格审查司法权力是否越界问题,寻求国内法的审判依据和正当性,就能躲避风险,也无需承担相应的责任,同时达到司法威慑的作用,对于美国在国际事务中推行民主制度,有效督促国际足联治理改革而言,是一笔相当划算的买卖。

4 国际足联善治改革的走势判断

任海教授在《国际奥委会演进的历史逻辑——从自治到善治》一书中指出,精英自治一方面是业余体育发展的最佳机制,一方面又存在组织结构与治理方面的局限性,进入21世纪以来,善治成为许多国际体育组织和各国体育组织关注的焦点,实现体育善治成为一种不可阻挡的时代潮流^[21]。国际体育组织坚持精英自治模式提高了议事决策效率,促进了世界体育的飞速发展,但是高度自治且不受外部力量监管的自治权,并不能保证组织决策的合法性、公平正义的价值,并沿着正确的道路实现可持续发展,善治可以增加政府、企业、非政府组织决策的责任性、可靠性和可预测性,其重要性越来越为人所重视,具有自治传统的国际体育组织尤为如此。加拿大国际发展局将善治

定义为组织(或政府)有效、平等、诚信、透明、可靠地履行职能的行为。金融危机、人民的不满情绪、全球化经济疲软等不利因素带来的发展压力持续增长,经济合作与发展组织成员国不得不做出回应,这种回应与善治定义非常一致。这种迅速变化的治理背景产生的一些改革趋势,包括精简公务人员、实施监管改革、进行绩效评估、实行标杆管理、更明确地将行动与结果紧密结合起来等。这种治理方式注重如何管理组织、如何控制组织和如何向组织展示怎样做出负责的行动^[23]。

正如美国政治学者达尔所言,自治与控制之间具有某种天然的联系,自治与控制一样,总是暗含着特定角色之间的关系,从历史案例来说,弱势群体把他们的资源联合起来,推翻了对某些重要事务的统治,并获得了一定程度的政治自治,通常的结果是建立相互控制的制度^[24]。也就是说,如果国际体育组织内部不能建立有效的权力制衡与控制机制,那么组织自治权可能引发糟糕的后果,如同自由放任资本主义导致道德沦丧和社会失序的历史再现,自治权的滥用必然导致国际体育组织的合法化危机,权钱交易、腐败行为、权力之争盛行,暴露出组织的社会责任意识缺失、信息不透明、自律意识差、内部自治制度存在一定的缺陷、外部监管乏力、瑞士法律治理缺位等一系列体制机制问题^[25]。国际奥委会、国际足联等国际非政府体育组织将善治改革列入组织发展的重要议程,官方网站同时开辟了治理改革专栏,围绕利益相关者的权利诉求,全面展示组织善治的改革成果和未来发展蓝图。国际奥委会于2008年发布了《奥林匹克和体育运动善治基本通则》,《奥林匹克2020议程》分为14个工作组,其中第十一工作组“善治与自治”议程为奥林匹克未来善治改革指明了目标方向。国际足联官网公示了2011年启动的治理改革操作流程,由于国际足联治理体系和控制机制方面存在的根本性问题,善治改革收效甚微。随着布拉特治下国际足联政治的垮台,国际足联重启治理改革议程,并迈向真正意义上的善治发展道路已为期不远。

国际足联善治改革的走势判断,或者更准确地说国际足联重启治理改革议程,能不能坚定信念,推行到何种程度,改革效果如何?这些疑问化为现实的关键所在,取决于美国与国际足联权力博弈的结果,美国从中扮演的司法监管角色也可以由瑞士、欧盟等政治实体予以替代,也可以说在更广泛的意义上对国际足联实施外部监督,以督促国际足联秉持公平正义原则,坚持普适价值观和正确的前进方向。随着国际足联危机性案件的持续发酵,司法、政治和媒介炮制出一系列重磅新闻,诸如国际足联顶级赞助商一个接一个的发表申明并施加改革压力;国际足联道德委员会对布拉特和普拉蒂尼做出终身禁“足”的处罚;瑞士当局已批准引渡前委内瑞拉足协主席等几名国际足联官员到美国受审;瑞士第二大银行瑞士信贷接受调查;智利足协主席哈杜埃因辞职并接受调查;德国介入国际足联危机性案件并调查本国官员的腐败行为……由此可见,国际足联内部官僚势力与外部监督力量之间的角力日趋白热化。国际足联危机性案件较之盐湖城冬奥会贿选事件的涉及面更广,犹如提起的“葡萄串”,触点更多,这是一部精心策



划的“政治剧”，也是“新闻表演”剧本中的一部分。

美国面临的状况与在中东地区问题上的对外政策立场如出一辙，扶持民主派上台和“影子政府”，也就是进行“外科手术式”的民主化改革。美国扶持民主“代理人”是一个广泛的虚构概念，这个“代理人”并不是代表欧洲国家利益的欧足联主席普拉蒂尼，而是指向一套“代表全人类行事”和“代表世界良心的美国”的民主价值观，这就排除了以种族、地域、联盟身份、国别等形式上进行区分的可能性。凡是反民主、非民主的独立存在都是美国的敌人，这无涉结盟问题，或与欧洲国家统一阵营的问题，而是美国对外政策的立场和行动使然。国际足联危机性案件进展也进一步说明，有意向竞选国际足联主席的普拉蒂尼，与布拉特接受“不忠诚报酬”问题捆绑在一起，正在接受国际足联道德委员会的调查，普拉蒂尼的政治前途变得虚无缥缈。不考虑外在形式，而是指向“亲美派”或“亲民主派”，这就是美国式民主“代理人”的入门条件，约旦王子有意向竞选国际足联主席或许更符合美国的民主意志。如果美国能够借助国家司法行动的威慑作用，顺利扶持美国式民主“代理人”上台，对于重建国际足坛新秩序无疑具有较强的针对性与战略价值。而事实上，在2016年2月26日举行的国际足联特别大会上，欧足联秘书长因凡蒂诺当选新一届国际足联主席，由国际足联改革委员会提交的新一轮组织改革治理方案通过特别大会表决，因凡蒂诺承诺将拉开国际足联治理改革大幕，对于美国推行全球民主化道路而言，这是一个不折不扣的利好消息。

美国前国务卿亨利·基辛格指出，“一种国际秩序的生命力体现在合法性和权力之间建立的平衡，无论合法性还是权力都不是为了阻止变革，两者相结合是为了确保以演变的方式，而不是通过各方赤裸裸的意志较量实现变革。秩序永远需要克制、力量和合法性3者间的微妙平衡。”^[26]在国际足联危机性案件中，“力量”代表美国国家司法力量。“克制”代表美国司法行动的边界，涉及到国际体育事务问题上，控制好美国司法权力使用的边界，做到“点到为止”十分必要。“合法性”不能等同于依据国内法的正当性这一原则，行动本身应尽最大努力获得更广泛意义上的认同。惟有合理协调“克制、力量和合法性”3者的关系，处于相对平衡的状况，才能为重建世界足球新秩序提供制度化条件，旨在重建国际足联内部治理体系与控制机制，创建一种符合民主结构性特征的全球体育市场秩序规则和利益交换机制。美国动用国家司法力量，掣肘国际足联自治权的行动面临较大的合法性风险，处理不当便会拖入“中东困局”，陷入无休止的权力反抗性活动和“口水仗”中。“哪里有压迫，哪里就有反抗”，美国军事力量介入中东地区问题，以无限期的消耗战这一失败的形式结束。中东地区问题作为前车之鉴，美国必是痛定思痛，权力的无限制使用，只会引发反弹效应，更谈不上重建以美国式民主为中心的国际秩序。

国际足联危机性案件爆发以来，布拉特治下的国际足联政治势力推出了一揽子化解组织信任危机的应对措施，实质上是一种掩人耳目的“障眼法”。借用德国社会学家施

特雷克的“购买时间”这一概念能够形象说明^[27]，“购买时间”是对英语“buying time”的字面翻译，意味着尽量拖延当前存在的事件，以期阻止事情的发生，这个过程并非一定要使用金钱，也可以是国际足联对外公布的一些应付改革的具体策略，国际足联惯用的危机解释套路，致使公众对改革议程信心不足。正如施特雷克所言，“人们才不会被那些什么决定权都没有的所谓‘民主化’机制给糊弄过去。今天的民主化必须意味着，能够建立起再次把市场纳入社会性的控制机制。”^[27]美国挥舞着司法力量这把利剑，布拉特治下的国际足联则仗恃自治权禀赋的权威性予以反击，一场权力博弈的拉锯战启幕。如果可以逆向思考，国际足联道德委员会对布拉特治下的国际足联政治势力的审判，这种内部性的调查与判决，与其说是对美国、瑞士司法部门立案审查的积极回应，不如说是对布拉特政治势力的被动保护，接受暂时停职90d的内部纪检处罚，甚至可能接受最重的终身禁足处罚，至少比司法部门立案调查可能导致刑罚这一严厉结果有所“缓和”，也让布拉特政治势力“能够接受”。

正如《奥林匹克2020议程》第30条提议指出，“加强国际奥委会道德委员会的独立性，国际奥委会道德委员会的主席和成员必须由国际奥委会全会选举而来。”^[15]这是国际体育组织的善治改革趋势，国际足联善治改革议程亦将依据《奥林匹克2020议程》建议的改革框架，在道德委员会的独立性问题上（真正意义上实现独立调查与判决问题）取得实质性进展，在揭露腐败方面获得更大权限，在调查腐败问题上进一步增强行动能力。如何肃清布拉特治下的国际足联政治势力的不利影响，决定了国际足联开展卓有成效的治理改革的成败，需要当前和今后长时期的权力博弈。毋庸讳言，国家司法力量在国际足联危机性案件中发挥了积极的作用，美国、瑞士、德国等国家司法部门纷纷介入国际体育组织反腐领域，以国际合作的姿态向“不干涉体育事务”的历史文化传统说“不”，也让国际体育组织这一“不完全行政机构”存在的本质浮出水面。德国哲学家赫费的评论切中肯綮，“在规则活动背后有许多国际组织，如国际劳工组织或国际体育组织，它们在为新组织主义的第三条道路做着自己的贡献。人们对国际组织的服从使其具有不完全的立法权，作为不完全行政机构的公共‘办公厅’或‘秘书处’。在协作和团体特征比较明显的地方，单个国家会交出一部分的统治权，因而在国际组织中形成了一个全球法秩序的中间层次，所谓的‘没有国家的统治’也并非完全没有国家公权力参与进来。”^[28]作为跨国民间法律秩序和体育习惯法规则的“Lex Sportiva”的兴起与实践即是明证，“Lex Sportiva”并不能构成“没有国家的法”，仍然需要国家法的支持并受国内法的司法监督^[29,30]。

可以预料的是，后布拉特时代的国际足联在责任机制建设方面将迈出崭新的一步，在重启治理改革议程方面也将付诸实质性的行动。国际足联改革委员会关于新一轮治理改革的建议报告已经通过执委会和特别大会审议，因凡蒂诺治下的国际足联在“政管分离”、任期限制、监督机制、透明度、现金流控制、参与性、多元决策文化等治理改



革方面,将进行大刀阔斧的改革实践。诚然,治理改革“顶层设计”与政策落地是两个范畴,从蓝图到现实隔着巨大的鸿沟,能否兑现改革承诺,不仅体现了国际足联新一届领导集体的改革诚意和求真务实的态度,也是摆脱布拉特治下国际足联政治遗风的行动证明。后布拉特时代的国际足联治理改革面临诸多的不确定性因素,能否取得实质性进展和实际效果还有待进一步观察。

参考文献:

- [1] 姜世波,姜熙,赵毅,等.国际体育组织自治的困境与出路——国际足联腐败丑闻的深层思考[J].体育与科学,2015,36(4):19-26.
- [2] 谭小勇.依法治体语境下的体育行业自治路径[J].上海体育学院学报,2016,40(1):37-45.
- [3] Arnout Geeraert, Jens Alm, Michael Groll. Good Governance in International Sport Organizations: an Analysis of the 35 Olympic Sport Governing Bodies[J].International Journal of Sport Policy and Politics,2014,6(3):281-306.
- [4] 史蒂文·卢克斯.权力:一种激进的观点[M].南京:江苏人民出版社,2012:9,15.
- [5] IOC.Olympic Agenda 2020 - The Strategic Roadmap for the Future of the Olympic Movement[EB/OL].[2014-11-18].http://www.olympic.org/olympic-agenda-2020.
- [6] Alan Tomlinson.The Supreme Leader Sails on: Leadership, Ethics and Governance in FIFA[J].Sport in Society,2014,17(9):1155-1169.
- [7] 弗朗西斯·福山.政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化[M].毛俊杰,译.桂林:广西师范大学出版社,2015:183,192,341.
- [8] Roger Pielke Jr.How Can FIFA be Held Accountable?[J].Sport Management Review,2013,16(3):255-267.
- [9] 亨利·明茨伯格.社会再平衡[M].陆维东,鲁强,译.北京:东方出版社,2015:4.
- [10] 罗伯特·A·达尔.论民主[M].李风华,译.北京:中国人民大学出版社,2012:62.
- [11] 斯拉沃热·齐泽克.自由的深渊[M].王俊,译.上海:上海译文出版社,2012:132.
- [12] 布鲁斯·布尔诺·德·梅斯奎塔,阿拉斯泰尔·史密斯.独裁者手册[M].骆伟阳,译.南京:江苏文艺出版社,2014:212-213,345.
- [13] 张夏准.富国的伪善:自由贸易的迷思与资本主义秘史[M].严荣,译.北京:社会科学文献出版社,2009:156,212-214.
- [14] 王润斌.国际奥委会改革的新动向与中国使命[J].成都体育学院学报,2015,41(5):1-6.
- [15] 刘卓.对等性——“费厄泼赖”的本真含义[J].体育文化导刊,2004,(6):19-21.
- [16] 董金鑫.论瑞士法在国际体育仲裁中的作用[J].武汉体育学院学报,2015,49(7):40-45.
- [17] Ian Henry.The Governance of Sport in Europe[J].European Journal of Sport Science,2005,5(4):165.
- [18] 王润斌,姜勇.国际足球政治的潜规则与治理之道——评安德鲁·詹宁斯的《FIFA 黑幕:国际足联的贿赂、选票操纵与球票丑闻》[J].体育学刊,2012,19(1):60-65.
- [19] 资中筠.美国十讲[M].桂林:广西师范大学出版社,2014:173-174,286.
- [20] 张树华.民主化悖论:冷战后世界政治的困境与教训[M].北京:中国社会科学出版社,2015:28-66.
- [21] FIFA.Code of Ethics,2012 edition[EB/OL].[2015-11-20].http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/82/codeofethics_v211015_e_neutral.pdf.
- [22] 任海.国际奥委会演进的历史逻辑——从自治到善治[M].北京:北京体育大学出版社,2013:134-138,231-260.
- [23] Mark Bevir.Encyclopedia of Governance[M].London: SAGE Publications,2007:359-262.
- [24] 罗伯特·A·达尔.多元主义民主的困境——自治与控制[M].周军华,译.长春:吉林人民出版社,2010:17,29.
- [25] 樊静.国际非营利体育组织的公信力弱化及其治理——因国际足联腐败事件引发的思考[J].南京体育学院学报,2015,29(5):33-38.
- [26] 亨利·基辛格.世界秩序[M].胡利平,林华,曹爱菊,译.北京:中信出版社,2015:75,303.
- [27] 沃尔夫冈·施特雷克.购买时间——资本主义民主国家如何拖延危机[M].常暄,译.北京:社会科学文献出版社,2015:10,233-234.
- [28] 奥特弗利德·赫费.全球化时代的民主[M].庞学铨,李张林,高靖生,译.上海:上海译文出版社,2014:245-249.
- [29] 姜世波.Lex Sportiva:全球体育法的兴起及其理论意义[J].天津体育学院学报,2011,26(3):220-224.
- [30] 姜熙,龚正伟.“Lex Sportiva”基于与“Lex Mercatoria”类比的“全球法”属性探析[J].首都体育学院学报,2015,27(6):516-520.

(责任编辑:陈建萍)