

# 国际足联制度设计的寻租漏洞与改革路径

李志方

(惠州学院 体育系, 广东 惠州 516007)

**摘 要:** 百年来, 国际足联形成了比较稳定的制度禀赋、组织架构和行动惯性, 也造成了制度僵化和监管漏洞, 容易通过顶层制度设计权、资源配置权和自由裁量权的制度设计漏洞来实现公权性寻租。国际足联要破解制度设计的寻租漏洞, 就必须突破国际足联制度僵化, 完善公共权力制衡机制; 重塑国际足联公平正义, 完善公共利益均衡机制。

**关 键 词:** 体育管理学; 公权性寻租; 国际足联

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)03-0037-04

## Renting seeking loopholes in and reform paths of FIFA system design

LI Zhi-fang

(Department of Physical Education, Huizhou University, Huizhou 516007, China)

**Abstract:** Over the century, FIFA has formed relatively stable system gifts, organization structures and action inertias, and rendered system ossification and supervision loopholes, which made it easy to realize public power related rent seeking by means of loopholes in the system design of top level system design right, resource configuration right and discretion right. In order to close rent seeking loopholes in system design, FIFA must overcome its system ossification, perfect public power balancing mechanism, rebuild FIFA fairness and justice, and perfect public interest equilibrating mechanism.

**Key words:** science of sport management; public power related rent seeking; FIFA

“‘公权性寻租’不但包括权力寻租, 即权人依靠掌握的政治权力为自己或本利益集团谋取租金, 而且包括寻租者通过向权人行贿, 如权钱交易、权权交易、权色交易和权学交易等来获得寻求租金的机会”<sup>[1]</sup>。国际足联是国际单项体育联合会总会成员, 拥有 200 多个会员国(地区), 拥有高效配置全球职业足球资源的威权制度和执行能量, 在全球职业足球发展中有着绝对的话语权。只要制度设计上出现漏洞, 容易出现公权性寻租。这种公权性寻租将激励国际足联权力出租者的扩权动力和护权行为, 使国际足联掌权者围绕全球职业足球公共资源配置和权力租金分配形成非合理性利益同盟和非均衡性资源配置。

## 1 国际足联制度设计中的寻租漏洞

### 1.1 国际足联顶层制度设计的寻租漏洞

“制度是一个社会的博弈规则, 或者更规范地说,

它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束”<sup>[2]</sup>。国际足联是全球职业足球管理体制、发展规划和运营模式等理性制度的顶层设计者, 能够通过制度锁定来实现利益寻租。通过顶层制度设计来寻租, 是国际足联利益集团的内生性寻租, 是利益集团在追求个体利益最大化的自利驱使, 也是经过成本和收益的计算后所做的理性选择。利益集团通过国际足联的顶层制度设计, 实现寻租成本和预期收益的剪刀差。国际足联利益集团凭借隐蔽的顶层制度设计、利用公权力来谋取租金, 博弈成本低、博弈风险小。

寻租活动的原因在于制度规则, 而不在寻租者个人本身。当制度从有秩序的自由市场转向直接政治分配的混乱状态时, 寻租就作为一种主要的社会现象出现<sup>[3]</sup>。在世界职业足球竞赛领域, 不公正判罚、球员赌球和裁判贪腐等异化现象日益严重。修改世界杯足球竞赛规则、引入电子裁判装置成为了国际职业足球界

呼声最高的动议,但国际足联一直强调“最后做判罚的还是人”。世界足球比赛的规则是由国际足球协会理事会(IFAB)制定,IFAB由8人组成,其中4个人来自国际足联,另外4个来自英国——英格兰足总、苏格兰足总、威尔士足总和北爱尔兰足总各占1个名额。任何比赛规则的改变,都需要IFAB的8票中6票通过。国际足联的顶层制度设计话语权掌握在少数利益集团手中,缺乏大众监督和透明机制,容易通过这种顶层制度设计形成制度性红利,通过制度固化权力寻租。执行性的腐败只要换掉贪腐官员就可弥补寻租漏洞,而利用顶层制度设计来寻租却很难弥补,因为国际足球制度一旦上升到合法性层面,寻租漏洞就成为了国际足联贪腐官员的合理性借口。利益集团采取院外游说国际足联,通过影响决策过程谋求职业足球资源再分配的优惠政策,在全球职业足球市场领域寻求垄断地位来谋取超额利润。

### 1.2 国际足联制度设计中的资源配置权寻租

权力介入资源配置,利益同盟形成,腐败就不可避免<sup>[4]</sup>。在资源的梯次配置过程中,利益主体在权力成本与寻租收益之间形成了配置权博弈。国际足联拥有全球范围资源配置权和投放力,对每个成员国职业足球发展都有不可小觑的话语权。为了实现利益诉求,国际足联和某些具有重要话语权的成员国会形成利益输送同盟,在资源配置权上寻租。1998年世界杯前,布拉特和当时的欧足联主席约翰松竞争国际足联主席宝座。国际足联副主席、中北美及加勒比海地区足联主席杰克·沃纳在布拉特获胜后公开叫嚣:“我们在布拉特的胜利中发挥了至关重要的作用,我们应该马上得到经济和技术上的支持。”<sup>[5]</sup>

世界杯主办权、巨额利润分配和国际足联话语权配置,甚至包括世界杯门票和世界杯特许经营产品都成了资源配置利益链条的利益环节,成为国际足联各利益主体的博弈对象和寻租对象。2006年德国世界杯时,国际足联副主席沃纳通过家族产业——一家旅行社向外出售球票,将德国世界杯赛门票拿到黑市上交易,获利高达近百万美元。沃纳还在南非世界杯前试图从国际足联购买价值8.4万美元的球票,拿去黑市倒卖<sup>[5]</sup>。《泰晤士报》披露,南非世界杯贵宾票以及往返机票销售的机构由国际足联主席布拉特的侄子负责<sup>[6]</sup>。“权利转让是资源配置的实现途径”<sup>[7]</sup>。电视转播权也是稀缺性资源,成为了国际足联资源配置权的寻租途径之一。ISL公司曾经负责出售国际足联世界杯电视转播权事务,于2001年破产后,瑞士法庭重新调查ISL案件,确认巴西足协主席特谢拉、南美足联主席

里奥兹和非洲足联主席哈亚图等现任国际足联执行委员会委员曾经接受ISL公司的贿赂,迫使国际足联缴纳了350万英镑的罚金,庭外解决了问题<sup>[8]</sup>。国际足联为了集团利益,通过资源配置权获得高额利润,甚至在2010年南非世界杯前迫使南非政府签订了一项特权协议:FIFA在南非的任何收益和活动都可以免税,且有权不受南非汇率兑换制度的限制<sup>[9]</sup>。

### 1.3 国际足联制度设计中的自由裁量权寻租

自由裁量权是威权执法管理主体,“依据立法目的和公正合理原则自行判断行为条件、自行选择行为方式和自由做出行政决定的权力”<sup>[10]</sup>。自由裁量权在国际足联威权制度的强力管理中大量存在,在基本制度、执行原则和程序标准上形成了独特的实践经验和运行机制。自由裁量权虽然有利于提高国际足联管理绩效和弥补国际职业足球立法的不足,但也有自我扩权和自我护权的寻租冲动和利益导向。

国际足联中的国际足联代表大会、执行委员会、裁判委员会、道德委员会、技术委员会和纪律委员会等威权管理执法主体,都有相应的自由裁量权。“裁量对规则体制的运转在逻辑上是完全必要的,实际上是不可消除的:它们无法消除,除非消除规则体制自身”<sup>[11]</sup>。在这种制度设计中,国际足联作为管理执法主体拥有足够大的空间利用自由裁量权寻租,存在国际足联管理执法主体利用事实认定、程序选择和标准适用来寻租的现象。国际足联虽然在世界杯举办权的管理决策上形成了较完善的制度保障,但还是为利用自由裁量权寻租留下了极大空间。国际足联世界杯投票相关规定,24位国际足联执委都拥有投票权,票数相等则由国际足联主席做决定,也有利于国际足联官员在法定幅度内进行自由裁量权寻租。2010年10月,英国《星期日报》曝光了国际足联执委在2018年世界杯和2022年世界杯申办拉票过程中的索贿丑闻,涉及国际足联副主席雷纳尔德、国际足联前秘书长鲁菲南和执委会委员阿达穆等6名国际足联官员<sup>[12]</sup>。国际足联在世界杯举办权的制度空间上富有弹性,没有建立科学公正的自由裁量基准,容易使自由裁量权失去自我约束和裁量救济,容易产生寻租行为。为了获取足球资源的利益输送,一些国际足联会员国也会采取不正当手段来影响和干预国际足联管理执法主体自由裁量权的行使,影响管理执法主体行使自由裁量权。自国际足联宣布启动2018年和2022年世界杯申办工作后,相继传出澳大利亚足总向有权投票的两位国际足联执委的妻子送上珍珠等贵重珠宝和为多个国家向国际足联执委提供豪华旅游等超常规待遇等丑闻<sup>[13]</sup>。

## 2 国际足联制度设计寻租漏洞的破解路径

### 2.1 突破国际足联制度僵化,完善公共权力制衡机制

制度僵化是指制度缺乏弹性和灵活性,对于公共问题缺乏快速回应能力,不能及时有效地配置资源<sup>[14]</sup>。制度僵化将巩固国际足联利益集团的公权性垄断,导致权力越界扩张膨胀,致使国际足联的公共性供给和公共服务均等化的活力下降。“寻租行为借助公共权力来谋求自身的最大利益,而这种获利是建立在损害公众利益的基础上,给社会造成了巨大的福利损失”<sup>[15]</sup>。在国际足联的百年经营管理活动中,这种公权力走向异化的特质,表现为公权滥用、监督失衡、公权私化和扩大化。这种公权性寻租的最大危害就是国际足联内部出现腐化,造成了权力失衡、权力出租和以权谋私的组织恶习。

为了突破国际足联制度僵化,国际职业足球界呼吁打破国际足联权力垄断,通过权力下放和国际监督来完善公共权力制衡机制。拥有197家俱乐部会员的欧洲俱乐部协会(ECA)主席,拜仁掌门人鲁梅尼格认为以布拉特为首的国际足联必须对于世界杯赛程、球员转会条例和“6+5”限制外援政策等现有的管理体制做出改变,“那种垄断一切的时代已经结束了!足球运动现在更需要民主化和透明化,他们不能再一手遮天”<sup>[16]</sup>。制度僵化导致国际足联权力高度集中、国际监督缺失和制度反应滞后,直接导致了利益集团寻租。国际足联每年都会在内部列出一个媒体黑名单,对国际足联进行了长达十年黑幕交易调查的知名记者詹宁斯永远是黑名单的第一个<sup>[17]</sup>。国际足联在1904年成立时,性质是一个非营利组织,而其总部所在地瑞士的《反腐败法》有“非营利组织不适用贪污罪”的条款,对国际足联这种非营利组织没有约束力。调查国际足联的腐败找不到法律依据,致使即便现在有许多贿赂名单被披露,也依然无法处理国际足联的相关人员<sup>[18]</sup>。国际足联不但自身拒绝司法介入,还阻止各成员国司法机构调查本国足协的贪腐渎职。1997年,阿维兰热曾通牒巴西政府和议会,要求他们收回一项法律草案——要以惩治腐败的名义追究巴西足协的罪责,否则国际足联将开除巴西的会员资格,巴西队就别想参加1998年的法国世界杯。国际足联章程中有一项“治外法权”的条款,那就是国际足联及其会员组织不得将内部“纠纷”提交给本国的司法机关,会员国如果这么干,将被剥夺会员资格。

为了缓解制度僵化,国际足联必须约束自我权力、减少对国际职业足球的过度干预和强化国际司法舆论监督,削弱利益集团的力量。国际足联要实现公权力制衡机制的多维化和常态化,形成监督网络,在一定

程度上抑制公权力滥用和公权性寻租,完善国际足联公共权力制衡机制。这种监督必须来自于国际足联内部、各成员国、国际社会和国际舆论,才能对国际足联公权部门形成监督压力。国际足联要找到国际足联“违法成本”和“权力寻租”之间的动态平衡,利用法的精神来制约权的扩张本性,依据公权力的大小来制定层级的违法成本,制衡公共权力,打压“权力寻租”的空间。

### 2.2 重塑国际足联公平正义,完善公共利益均衡机制

公权性寻租是公权部门或者掌握公权力的个人以权力为筹码获取自身利益的一种非生产性活动。在现代民主社会中,人们不仅能够从市场交易中获取利益,还可以通过组建或参与利益集团实现共同利益。国际足联也形成了不同利益诉求的利益集团,通过多种方式谋取个体利益,导致“特殊利益集团搭乘便车”。

国际足联利益集团为了获得制度规定以外的政治经济利益,必然会利用制度设计漏洞,通过公权性寻租来获取额外利益,破坏公平正义,腐败便容易产生。国际足联以非营利性组织自居,却控制着世界杯等巨额利润制造机器,控制着缺乏监督的巨大资源权力而形成了官僚利益同盟,在内部进行利益输送与利益分享。国际足联财政委员会为领导层的每位官员都保管着一个私密账户,他们的差旅费、招待费,乃至个人支出都可以从这个秘密账户走账<sup>[17]</sup>。这是国际足联内生性利益集团的分利行为,利用自身的组织优势、制度优势和资本优势进行分利性活动,滋生贪腐行为。国际足联还通过制度结构定制来进行利益垄断,制定国际足联与成员国、合作伙伴和赞助商的利益分享游戏规则,形成了非均衡状态的利益博弈和利益分配。成员国承办世界杯,首先要忍受“不平等协议”。世界杯收益主要来源于电视转播、商业赞助、球票、专利纪念品销售等。以2010年南非世界杯为例,电视转播费完全属于国际足联。商业赞助分为3个级别:第1级“国际足联合作伙伴”(6家)和第2级“世界杯赞助商”(8家)的巨额赞助费尽数归国际足联所有,只有第3级的赞助企业“国家支持者”(6家),才是属于举办国组委会的权益<sup>[19]</sup>。2006年德国世界杯,国际足联只花费了2.79亿美元,却获得了超过13亿美元的收入。

国际足联本质上就是垄断型国际体育单项组织,在政治权力和经济权力的叠加效应下,具有超强的盈利能力和国际话语权。国际足联通过赛事垄断权和制度设计权来影响利益分配,通过制度安排和制度设计来进行利益寻租,在国际足联的利益分配体系中,利益分配架构处于非均衡状态,利益流向过分倾向于国际足联。国际足联应重构公共利益均衡机制,打破国

际足联内生性利益集团利益分配架构的公权性寻租,促使利益资源的公平合理流动,重塑国际足联的公平正义。

自1904年5月21日,在法国巴黎的体育运动联合会总部正式宣告成立,国际足联经过百年来的风雨沧桑,成为了全球最具品牌影响力的国际单项体育组织。国际足联内部各利益集团构成了资源集合体,权力高度集中和资源高度垄断,绝对控制着全球职业足球资源,利用公权性寻租来交换各种利益,在社会资源与经济资源中转换游走。国际足联必须打破利益集团公权性寻租的制度突破,通过打破制度僵化来完善公共权力制衡机制和公共利益均衡机制,重塑国际足联公平公正。

### 参考文献:

- [1] 杨宏力. 寻租理论的发展流变及其方向瞻望[J]. 经济学家, 2010(8): 102.
- [2] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 格致出版社, 2008: 3.
- [3] 布坎南. 寻租与寻利[J]. 经济社会体制比较, 1988(6): 22-23.
- [4] 谭剑, 胡靖国. 权力介入资源配置“腐败利益”同盟形成[J]. 半月谈, 2011(2): 66.
- [5] 佚名. 一个“钱”字, 害苦国际足联[N]. 今日早报, 2011-04-17.
- [6] 吴静. 国际足联资产不降反涨 广告收入高达3.3亿美元[N]. 城市快报, 2010-06-10.
- [7] 陈国富. 权利保护的经济理论与中国转型期的地权流转[J]. 南开大学学报: 哲学社会科学版, 2011(1): 213.
- [8] 马邦杰. 国际足联反击英国媒体指控[EB/OL]. 凤凰网 [http://news.ifeng.com/sports/gjqz/detail\\_2010\\_12/01/3287796\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/sports/gjqz/detail_2010_12/01/3287796_0.shtml), 2010-12-01.
- [9] 魏贵玉. FIFA七宗罪: 连“2010”都控制 上万小贩陷困境[N]. 现代快报, 2010-06-16.
- [10] 李力. 依法行政与新政自由裁量权[N]. 法制日报, 2008-04-20.
- [11] 卡罗尔·哈洛, 理查德·罗林斯[英]. 法律与行政[M]. 杨伟东, 译. 北京: 商务印书馆, 2004: 218.
- [12] 刘洋. 国际足联六高管因世界杯申办丑闻遭严惩[EB/OL]. 新华网 [http://news.xinhuanet.com/sports/2010-11/19/c\\_12791978.htm](http://news.xinhuanet.com/sports/2010-11/19/c_12791978.htm), 2010-11-19.
- [13] 汪雨. 重量级人物涉嫌腐败 丑闻推着国际足联改革[N]. 世界新闻报, 2010-12-06.
- [14] 高春芽. 利益集团寻租与民主制度僵化[J]. 浙江学刊, 2008(3): 93.
- [15] 刘岩. 寻租理论与政府行为的分析[J]. 生产力研究, 2004(11): 23.
- [16] 综合. 欧洲俱乐部集体向国际足联下战书[N]. 彭城晚报, 2011-02-11.
- [17] 阿娟. 国际足联: 大独裁者布拉特历来脚踏两只船[N]. 济南时报, 2010-10-20.
- [18] 程小虎. 揭秘 FIFA 混论真因: 完全无人监管 业余行业协会[N]. 成都商报, 2010-12-07.
- [19] 张璐晶. 俄38亿美元捧回世界杯 英出局称国际足联内定[J]. 中国经济周刊, 2010(40): 49.

