

2016

全球體育反貪腐報告

教育部體育署 編印

國際透明組織 授權
台灣透明組織 校編



2016

全球體育反貪腐報告

目錄



序　6

考伯斯・斯瓦（Cobus de Swardt），國際透明組織常務理事

前言　7

拉易・奧利維拉（Raí Souza Vieira de Olivera），Gol de Letra 基金會創辦人兼 1994 年世界盃冠軍巴西足球隊隊長

致謝詞　8

執行摘要　9

加雷斯・斯威尼（Gareth Sweeney）《全球反貪報告》編輯，國際透明組織

第一部份 體育界的治理：全球觀點……15

1.1 運動發揮向善的力量　17
鮑勃・門羅（Bob Munro），瑪薩瑞青年體育協會及瑪薩瑞聯合足球隊

1.2 公平競爭：理想與現實　23
理查德 H・麥凱倫（Richard H. McLaren），麥凱倫全球運動解決方案公司

1.3 自主運作和治理：打擊體育界貪腐不可或缺的兩個相輔相成的因素　26
讓-盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet），瑞士洛桑大學高級公共管理學院

1.4 國際體育治理課責的阻礙　36
小羅傑・皮爾克（Roger Pielke Jr），科羅拉多大學

1.5 政治干預、權力角力、貪腐和貪婪　44
詹姆士 M・朵西（James M・Dorsey），拉惹勒南國際關係學院

1.6 非洲體育貪腐：概要　48
克里斯・祖馬（Chris Tsuma），非洲公開治理中心

1.7 南美洲足球治理及貪腐豁免　54
祖卡・基芙利（Juca Kfouri），《聖保羅頁報》

1.8 體育治理指標與標竿工具　57
阿諾・基拉（Arnou Geeraert），荷蘭天主教魯汶大學

1.9 與時俱進的體育善治做法　61
邁克爾・彼得森（Michael Pedersen），M INC 公司

1.10 一切都是為了比賽好？　63
史蒂夫・梅奈利（Steve Menary），《世界足球》



1.11 國家利用體育賽事來求取形象漂白　69
納奧米・韋斯特蘭（Naomi Westland），國際特赦組織英國分會
1.12 一窺匈牙利運動融資的貪腐真相　74
米克洛什・利格特（Miklós Ligeti）、久拉・慕席（Gyula Mucsi），國際透明組織匈牙利分會
1.13 落實基層體育善治的挑戰與方法　80
莫根斯・柯克比（Mogens Kirkeby），國際體育和文化協會
1.14 米蘭市的體育倫理守則：打擊運動領域中組織犯罪及貪腐的基層做法　83
保羅貝塔西尼・波諾麗（Paolo Bertaccini Bonoli），國際透明組織義大利分會；凱瑟琳・戈佐利（Caterina Gozzoli），聖心天主教大學

第二部份 足球產業中的金錢、市場與私人利益……87
2.1 越位　89
賈米爾・沙德（Jamil Chade），《O Estadão》報社
2.2 探討英國的「離岸投注賽計畫」　92
喬治・藤內（George Turner），租稅正義聯盟
2.3 不合適、不正當的英國足球隊所有權　95
阿瓊・美蒂希（Arjun Medhi），英國特許公共財務與會計協會
2.4 代理人及其他　99
拉法爾・波利（Raffaele Poli），納沙泰爾大學國際體育研究中心
2.5 足球員之第三方擁有權　102
喬納斯・拜爾-赫芙曼（Jonas Baer-Hoffmann），國際職業足球協會聯合會
2.6 南美洲第三方所有權之起源、情況與規範　107
亞歷山德拉・戈麥斯布朗伍德（Alexandra Gómez Bruinewoud），國際職業足球協會聯合會；岡薩洛・波薩特（Gonzalo Bossart），亞波帕西律師事務所

第三部份 鎂光燈下的賽事……111
3.1 巨型賽事的多種角色：大承諾，小成效？　113
馬丁・米勒（Martin Müller），蘇黎世大學
3.2 誰投標賽事、為什麼？　117
史加利・克內利珊（Scarlett Cornelissen），斯泰倫柏斯大學
3.3 評估巨型運動賽事影響之問題　120
愛樂尼・索羅多拉基（Eleni Theodoraki），愛丁堡納皮爾大學
3.4 奧運及世界盃的貪腐與競標程序　127
安德魯・津巴利斯特（Andrew Zimbalist），史密斯學院
3.5 妥協還是被妥協？頒授奧運與世足賽的競標流程　130
斯特凡・史曼斯基（Stefan Szymanski），密西根大學運動管理中心
3.6 規畫與舉辦巨型運動賽事　134
約翰・霍恩（John Horne），中央蘭開夏大學
3.7 預防大型運動賽事規畫的貪腐事件　138
沃爾夫岡・麥尼格（Wolfgang Maennig），漢堡大學
3.8 2010 年德里大英國協運動會之弊端與希瓦吉體育場之整修　141
阿什托什庫馬爾・米什拉（Ashutosh Kumar Mishra），國際透明組織印度
3.9 在大型運動賽事前預防貪腐：從 2012 年倫敦奧運學習　144
凱文・卡本特（Kevin Carpenter），法律與體育解決方案公司



叢書名稱：2016 全球體育反貪腐報告
編印機關：教育部體育署
服務電話：(02)8771-1800
地址：10489 臺北市中山區朱崙街 20 號
校編機關：台灣透明組織
資料來源：國際透明組織
翻譯：凱勁中英翻譯服務有限公司
設計印製：謝雅蕙　優仕盟企業印刷
出版日期：中華民國 107 年 11 月初版
本報告翻譯自國際透明組織 (Transparency International) 編撰之「2016 運動貪腐報告」， 連結網址如下：
www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_sport.

目錄



3.10 2014 年索契冬奧會：誰從中獲益？ 148
奧列格・戈盧戚克夫（Oleg Golubchikov），卡迪夫大學
3.11 提升 2018 年俄羅斯世界盃透明度及加強監督 154
安娜・科瓦爾（Anna Koval）、安德烈・伊維碧利斯（Andrey Jvirblis），國際透明組織俄羅斯分會
3.12 大型體育賽事貪腐及權益：以 2022 年卡達世界盃為例158
雪蘭・布洛（Sharan Burrow），國際工會聯合會
3.13 以巴西經驗為「典範」 163
克里斯托弗・加夫尼（Christopher Gaffney），蘇黎世大學
3.14 2016 年里約奧運及巴西式的透明度 168
安迪・斯伯丁（Andy Spalding）、佩特・拔爾（Pat Barr）、阿爾伯特・弗洛雷斯（Albert Flores）、卡特・蓋文（Gavin、Kat）、肖恩・法蘭曼（Shaun Freiman）、克林克・泰勒（Tyler Klink）、卡特・尼科爾斯（Carter Nichols）、安恩・雷德（Ann Reid）、麗娜・汎奧登（Rina Van Orden），里奇蒙大學
3.15 巨型體育賽事資產：從有益到有害 172
海倫・倫斯基（Helen Lenskyj），多倫多大學
3.16 西班牙足球隊建設規畫誤估 176
奈費爾魯伊斯・克雷斯波（Nefer Ruiz Crespo），國際透明組織西班牙分會

第四部份 比賽造假……181
4.1 為何比賽造假防不勝防 183
迪克蘭・希爾（Declan Hill），調查記者
4.2 博彩產業的角色 187
班恩・汎龍佩（Ben Van Rompuy），TMC 阿瑟爾研究所
4.3 孟加拉的板球：治理和比賽造假的挑戰 191
伊夫特哈爾・詹曼（Iftekhar Zaman）、盧馬納・沙爾明（Rumana Sharmin）、穆罕默德納爾・阿拉姆（Alam, Mohammad Nure），國際透明組織孟加拉分會
4.4 運動機構和民意的落差：立陶宛民眾眼中的比賽造假 197
盧蓋爾・川派特（Rugile Trumpyte），國際透明組織立陶宛分會
4.5 澳洲以「國家政策」對付比賽造假 199
簡恩・埃利斯（Jane Ellis），國際透明組織澳洲分會
4.6 比賽造假 201
烏爾里克・史匹茲（Ulrike Spitz），國際透明組織德國分會



4.7 對付芬蘭足球賽造假媒體出新招　205
阿努卡・提蒙楠（Annukka Timonen），國際透明組織芬蘭分會
4.8 比賽造假的預防及教育：歐洲經驗　208
多布拉・昂格（Deborah Unger），國際透明組織
4.9 奧地利的因應之道：如何對抗比賽造假、提升運動誠信　211
沙維琳・摩瑞瑟（Severin Moritzer）公平競爭守則

第五部份 美國經驗：大學體育與貪腐……215
5.1 美國大學體育貪腐的根源　217
多娜・羅皮亞諾（Donna Lopiano），體育管理諮詢會
5.2 學術詐欺與大學體育商業化：北卡州大學弊案　224
傑伊 M・史密斯（Jay M. Smith），北卡州大學教堂山分校
5.3 美國大學專業體育的演進　228
艾倫・薩克（Allen Sack），紐黑文大學
5.4 美國大學體育裡的不平等、歧視與性暴力　233
艾林・布索維斯（Erin Buzuvis），西新英格蘭大學；克里斯汀・紐霍爾（Kristine Newhall），麻薩諸塞大學

第六部份 運動圈內外參與者所扮演的角色……237
6.1 國際奧會為維護體育誠信所採取的行動　239
帕拉德吉拉・薩佩利（Pâquerette Girard Zappelli），國際奧會
6.2 打擊體育運動的貪腐風險：跨政府觀點　242
斯坦尼斯拉斯・弗羅薩德（Stanislas Frossard），歐洲理事會擴大局部區域運動協定
6.3 聯合國教科文組織：建立對抗體育貪腐的全球共識　245
奈達・埃爾-那什夫（Nada Al-Nashif），教科文組織
6.4 瑞士身為國際組織所在國所扮演的角色：要求體育組織負起更多責任的行動以及深遠的影響　247
路希恩 W・瓦洛尼（Lucien W. Valloni）、艾瑞克 P・內宛斯旺德（Eric P. Neuenschwander），弗利普律師事務所
6.5 提倡體育中的誠信：贊助商觀點　251
賈米・富勒（Jaimie Fuller），SKINS 製造商
6.6 選手對增進體育透明度及誠信改革需求的觀點　255
路易斯・薩哈（Louis Saha），軸星公司
6.7 運動員組織組織：運動治理的批評聲浪　257
布倫丹・施瓦布（Brendan Schwab），世界職業運動選手工會
6.8 有效治理中的支持者角色　260
班恩・雪芙（Ben Shave）、安東尼亞・哈格曼（Antonia Hagemann），歐洲支持者組織
6.9 他山之石　264
理查德・貝茨（Richard Bates），消滅歧視運動
6.10 大型企業使新聞業失去批判性　265
彼得・英格利許（Peter English），陽光海岸大學
6.11 體育新聞的新規則：與球隊競爭的體育報導　268
約翰・阿弗萊克（John Affleck），約翰・可利體育新聞學中心
6.12 反貪腐行動對體育的益處：國際透明組織德國分會的經驗　273
西爾維亞・申克（Sylvia Schenk），國際透明組織德國分會
詞彙中英對照　276



This report was translated from Transparency International’s 2016 Global Corruption Report: Sport. The link is: www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_sport.
Compiling and printing organization: Sports Administration, Ministry of Education
Revision: Transparency International Taiwan
Authorized organization: Transparency International

序

國際透明組織常務理事，考伯斯・斯瓦（Cobus de Swardt）

運動給予人希望，為全球各地數十億人帶來樂趣。不同運動的粉絲都熱愛自己最喜歡的比賽。我們支持的隊伍贏的時候，我們會狂喜不已，他們輸的時候，我們的心情會跌入谷底。當賽事結果、賽事主辦單位或是體育組織高層的選舉結果不是經由公平競爭的方式決定，而是被貪腐的人士左右時，我們會覺得自己被背叛。因此，維持體育界的廉潔是必要的，不僅是為了比賽本身，也是為了社會的整體利益。

過去20多年來，國際透明組織（TI）不斷透過全球一百多個獨立的各國分會帶頭打擊貪腐，這些分會採取行動，在社會各個層面阻絕貪腐，並加強透明度、課責課責與誠信。

《全球反貪腐報告》（Global Corruption Report，GCR）是協助打擊貪腐強而有力的基礎。這份報告是第11版，網路版則首次搭配我們新的體育界反貪腐計畫（Corruption in Sport Initiative）。本報告透過這個領域50多位頂尖專家提供的資訊，讓各界深入了解體育界的貪腐情況。還提出國際透明組織各國分會的案例研究，說明本組織在各國與當地解決問題的方式，並針對改革提出具體的建議。

運動牽動數十億人的心，沒有人希望自己最喜歡的休閒活動蒙塵。2015年5月，美國起訴九位國際足球總會（FIFA）的現任和卸任官員，罪名是詐欺與洗錢，證實了許多人最強烈的懷疑，也讓足球運動無可避免地染上汙名。這些體育界高層的危機暴露了一個眾所周知的問題：體育組織高層的免責風氣助長了賄賂，並掩蓋了財務黑洞，讓必要的長期改革更難推動。

體育界的貪腐當然不止於足球，打擊貪腐的重要性也不僅限於它對體育界的影響。運動在全球是公平競爭的象徵，常常幫助很多人遠離生活的困苦，不管是支持或親自加入當地的球隊都是如此。如果人們喪失對體育界的信任，就可能不再相信自己在現場觀看的賽事沒有放水，或是賽事的主辦單位沒有說謊，公眾對任何制度的信任可能會因此動搖，而且無法恢復。

《全球反貪腐報告》中探討的問題可以汲取國際透明組織的經驗以及其他領域的反貪腐經驗。很多人都想要參與體育界的運作，包括大型賽事主辦城市的市民到各地兒童球隊的球員父母，聽取所有相關人士的意見非常重要。因此，《全球反貪腐報告》的重點是參與，並將其視為加強體育界誠信的關鍵。

國際透明組織了解，打擊體育界的貪腐活動已行之有年。在我們投入這個議題之前，早已有人冒著危險深入挖掘真相，並公諸於世，我們要對於這些人士表達謝意。我們的目標是透過新的《全球反貪腐報告》以及體育界反貪腐計畫，幫助這些人士發聲。我們也希望繼續為各種新的分析和建議提供一個表達的平台。

體育界的廉潔與每個人息息相關。我們在全球的各個分會將持續要求體育界保持廉潔，但是運動員、支持者、各國政府、贊助商、記者以及體育組織的內部人士需要共同為各項賽事和全球打擊貪腐行動的未來強力發聲，大力強調誠信的重要性。

時候到了。

前言

Gol de Letra 基金會創辦人
兼 1994 年世界盃冠軍巴西足球隊隊長
拉易・奧利維拉（Raí Souza Vieira de Olivera）

如果人類不能透過運動比賽產生樂趣，那生活會有多無趣？如果人生沒有樂趣和競賽，人類可能會失去多樣性並且變得死氣沉沉，喪失很多與生俱來的魅力、幽默與美感。運動不過就是再自然不過的玩樂活動和健身方式，只不過參加運動的人要遵守共同的規則，為參與的人創造公平的條件，並節制任何因著充滿激情比賽或活動所產生的過份行為，這就是運動精神的由來。健康、樂趣、公平和熱情都是任何孩童、任何人、任何社會共同的基本價值，而這些價值被轉化為運動規則、權利與法規。

為了發展體育，建立組織是必要的，包括各種運動協會、總會和聯盟等，以便落實這些共同的價值。這些組織成立以後，開始建立權力階級，卻沒有保障整個體制的民主性、開放性和透明化。對很多人而言，運動是鼓舞人心的方式，但是體育界卻荒謬地自行其是，缺乏有效的外界檢驗。

這些聲名狼藉的體育管理組織發展至今，掌握了巨大的公眾利益，而這些利益關係又牽動著人民的靈魂與熱情。這些組織甚至有權自行代表國家，卻以幾乎不受有效管制的方式運作，同時又有極大空間透過上下其手的方式持續把持權力。其主事者宣稱自己升等有理，卻拒絕任何外力介入組織的運作，甚至在應該接受懲處時扮演球員兼裁判的角色。

貪腐之於體育界，如同禁藥對賽事和運動員健康的危害一樣嚴重。現有的架構不但容易讓人墮落，又充滿矛盾和違反常理，這造就了貪腐行為滋生與蔓延的天堂，讓腐敗和貪婪的人透過體育活動取利，卻不會受到處罰。

為了重新思考這個問題，現在讓我們回歸基本價值：健康、樂趣、公平和熱情！

如果我們真的希望透過運動改善這個社會，讓運動成為文明和社會發展的重要支柱，我們就必須重新思考體育界治理的規則、體育界的代表制度以及課責，並建立透明和負責的全新環境。為了達到這個目標，我們需要加強治理（如同我們制訂完善的運動規則一樣），建立全面保障公平競爭的體制。我們需要建立一個廉潔又完善的架構並制定全新的規則，確保完整的透明度和民主的參與機制。

國際透明組織推動體育界誠信的工作，包括製作這份報告，為改革提供一個完善的架構。現在責任就落在體育界的參與者身上，從到業餘到專業運動員、粉絲、贊助商、各國政府到最重要的體育組織本身，都要為了人類福祉和運動發展，站出來要求體育界進行必要的改變。

致謝詞

這一份《全球體育反貪腐報告》是由國際透明組織和其作者共同合作的結果，他們的專業能力造就了這份品質優良的文件。和每一位參與其中的人合作是我們的榮幸，希望這樣的關係可以在本報告完成後持續下去。

我們特別感謝一群傑出專家的指導，他們義不容辭加入我們的專家顧問小組（Expert Advisory Panel）並且全程積極參與，這些專家包括詹斯・安德森（Jens Andersen）、沃爾夫岡・包曼（Wolfgang Baumann）、帕拉德吉拉・薩佩利（Pâquerette Girard Zappelli）、托尼・希金斯（Tony Higgins）、賈克斯・馬內威克（Jacques Marnewicke）、理查・龐德（Richard Pound）和班恩・雪芙（Ben Shave）。

我們也非常感謝負責審查報告內容的專家，謝謝他們努力提升報告內容的品質。這些專家包括保羅・安德森（Paul Anderson）、馬克・巴伯（Mark Baber）、羅伯特・巴靈頓（Robert Barrington）、阿密塔・巴維斯卡（Amita Baviskar）、特瑞許・布拉德布瑞（Trish Bradbury）、岡薩洛・布拉沃（Gonzalo Bravo）、班哲明・班德曲（Benjamin Bendrich）、史加利・克內利珊（Scarlett Cornelissen）、彼得・道森（Pete Dawson）、璜迪歐斯克・瑞斯波（Juan de Dios Crespo）、彼得・唐利（Peter Donnelly）、喬思林・伊斯特（Jocelyn East）、伊恩・愛德蒙森（Iain Edmondson）、伊森・恩基（Esther Enkin）、尼爾・法戈斯（Neil Fergus）、李奧納多・費南德斯（Leonardo Fernandes）、基昂思薩柏・佛德西（Gyongyi Szabó Foldesi）、約翰・佛斯特（John Foster）、約翰・佛瑞（John Fourie）、傑森・吉歐費（Jason Genovese）、大衛・葛林斯潘（David Greenspan）、奧列格・戈盧戚克夫（Oleg Golubchikov）、席恩・漢彌爾（Sean Hamil）、巴利・霍利亨（Barry Houlihan）、狄恩・柯勒（Dionne Koller）、海倫・倫斯基（Helen Lenskyj）、麥克・馬納米（Mike McNamee）、菲力克斯・馬嘉尼（Felix Majani）、珍-保羅・馬爾索思（Jean-Paul Marthoz）、美拉・馬丁尼（Maira Martini）、路易斯馬丁斯・馬羅（Luiz Martins de Melo）、蘿拉・密森那（Laura Misener）、馬修・基索里奧（Matthew Kisorio）、沙維琳・摩瑞瑟（Severin Moritzer）、馬丁・米勒（Martin Müller）、布麗姬特・尼蘭德（Bridget Niland）、瓦特・帕馬爾（Walter Palmer）、卡塔莉娜・皮傑洛夫奇（Katarina Pijetlovic）、丹尼斯・普瑞馬柯夫（Denis Primakov）、史蒂芬・普瑞查（Stephen Pritchard）、迪諾・如塔（Dino Ruta）、克里斯・史密斯（Chris Smith）、亨利・奧涅索伯格（Harry Arne Solberg）、烏爾里克・史匹茲（Ulrike Spitz）、喬・史戴德（Joe Stead）、約翰・蘇格登（John Sugden）、愛樂尼・索羅多拉基（Eleni Theodoraki）、伊利加・崔加維奇（Ilija Trojanovic）、喬治・藤內（George Turner）、佩德羅・費拉斯奎茲（Pedro Velasquez）、吉歐夫・瓦特斯（Geoff Walters）、約翰・威爾遜（John Wilson）和瑟哈特・伊馬茲（Serhat Yilmaz）。

在國際透明組織工作範圍擴大之際，我們感謝各國分會提供國內的案例研究資訊，以說明各國體育界打擊貪腐的方式。西爾維亞・申克（Sylvia Schenk）和烏爾里克・史匹茲（Ulrike Spitz）在我們製作報告初期提出寶貴的提議，我們也要特別感謝他們。我們也要感謝國際透明組織秘書處提供見解與專長的同仁以及多布拉・昂格（Deborah Unger），她一直支持我們的秘書處進行關於體育界的工作，與她共事十分愉快。我們還要感謝負責重要協調工作的瑪莉・特拉寇（Marie Terracol）、負責初期地圖製作研究的馬修・詹金斯（Matthew Jenkins）、規畫國際透明組織體育界反貪腐計畫線上版本設計與製作的艾瑞克・費區特爾（Eric Fichtl）、提供線上支援的尼奇・瑞伯克（Nicky Rehbock）、負責溝通的湯瑪斯・庫伯斯（Thomas Coombes）和克里斯・桑德斯（Chris Sanders）、負責版面設計的克斯汀・戴納特（Kerstin Deinert）和麥可・西德威爾（Michael Sidwell）、負責毀謗指控協調工作的瑞秋・貝島（Rachel Beddow），以及協助找來傑出人士提供報告資訊的布魯諾・布蘭道（Bruno Brandao）和索連吉・法斯塔（Solange Falcetta）。每一次全球反貪腐報告的製作都是由羅賓・候德斯（Robin Hodess）指導，這次還有凱西・凱爾索（Casey Kelso）負責監督。最後，報告製作團隊要特別感謝我們的副主編薩米拉・林德納（Samira Lindner），感謝她打擊貪腐的熱心、洞見和孜孜不倦的努力。另外還要感謝副主編凱莉・麥卡錫（Kelly McCarthy），感謝她全程的堅持以及對編輯品質與嚴格把關。

此外，我們再一次深深感謝文稿編輯麥克・李察森（Mike Richardson）的完美表現，幫助我們進行文稿的品質控管。我們也很高興再次與艾格爾・帕蘇德（Agur Paesüld）合作，他的版面設計為我們的報告文字增光。我們也要感謝檢驗事實的辛勤工作人員，包括歐伊西・伯克（Oisín Bourke）、克里斯塔・布朗（Krista Brown）、亞當・德珠里歐（Adam DeJulio）、那塔查・德拉希（Natacha Draghi）、克林克・泰勒（Tyler Klink）、蜜雪兒・麥克艾拉瑞（Michelle McAlarnen），荷莉・納查爾（Holly Nazar）、希爾維亞・普拉匝（Sylvia Plaza）和菲力帕・威廉斯（Philippa Williams）。

我們很高興這一次再度與羅德里奇出版社（Routledge）合作，也感謝海倫・貝爾（Helen Bell）和愛德華・吉伯斯（Edward Gibbons）持續提供的支持。

最後，《全球反貪腐報告》製作團隊要肯定利物浦足球隊、基爾肯尼市協會足球隊（Kilkenny City AFC）（已廢止）、伊普斯威奇鎮足球隊（Ipswich Town FC）和愛爾蘭國家足球隊對激起國民運動熱情以及建立誠信的努力。

執行摘要

國際透明組織[1]
加雷斯・斯威尼（Gareth Sweeney）

運動是全球數十億人關注的事，每年創造超過 1450 億美元的收入[2]。雖然體育界的貪腐活動已行之有年[3]，但近年來普遍的治理不佳和貪腐醜聞已可能會減損到運動所帶來的樂趣以及效益。對國際透明組織（TI）而言，體育界建立誠信的行動一直過於緩慢，現在必須迅速加快腳步。

2015 年 5 月 27 日，九位國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）的現任和卸任官員被起訴，罪名是詐欺與洗錢[4]，足球界因此一夕變天。根深蒂固而且猖獗不已的貪腐行為突然受到全球密切關注。總會會長長期縱容貪腐或睜一隻眼閉一隻眼，在起訴後的兩天後面臨改選（不論如何都他都怠忽職守），這件事讓世界都看到足球界高層有多麼為所欲為。這個醜聞爆發後社會大眾對國際足球總會的信任當然降到谷底，如果沒有兌現落實改革的諾言，公眾的信任有可能進一步探底[5]。

背景資訊

體育界的貪腐可不僅止於足球界，板球、自行車、羽球、冰球、手球、田徑組織和其他體育組織，包括美國大學體育界，其誠信都受到質疑，其中各個因素息息相關而且都很相似。

體育活動攸關公眾利益，全球有數十億人是體育賽事的觀眾或運動員，這些納稅人的錢常常用來舉辦主要大型運動賽事。此外，體育界的組織原則上一直都是自主運作[6]，然而不管是國際性、區域性或國家級的體育組織在成立之後，在大多數國家都被賦予「非營利組織」或「非政府組織」的地位。這讓他們可以在不受任何外力有效監督下運作（有些人則認為外力的監督是干預）。因此，大多數體育協會的章程規定，改革必須由直接受到衝擊的內部人士發動和核可，所以最不透明的體育組織理所當然極力抗拒改變，也不想給自己惹麻煩。

連這些體育組織的結構大部分都已過時，體育組織的管理通常是由管理經驗貧乏的退役運動員監督，其運作模式十分重視威權。雖然這些運作模式過去可能奏效，但是許多國際體育組織（ISOs）、區域總會和國家體育組織（NSOs）並沒有隨著體育界大幅增加的商業利益而成長，甚至刻意不呼應時代潮流以保護特定的自我既得利益，包括高薪、獎金和幾乎沒有限制的任期。

這樣封閉的環境是這些組織的所在國造成的，例如瑞士和阿拉伯聯合大公國，這兩國一向對國際體育組織賦予有利的法律地位並大幅減稅，以吸引這些國際組織進駐[7]。加強這些國際組織法律課責的變革已經展開[8]，但是由於國際體育組織可能因為被「上緊發條」而遷移到其他國家，改革力道往往因為謹慎而不夠強而有力。

解決之道

6 月 2 日，國際足球總會（FIFA）會長塞普・布拉特（Sepp Blatter）宣布他一定會下台，他說道：「雖然總會各會員委任我擔任這個職務，我覺得整個足球界並不贊成這項決定，包括粉絲、球員、球隊以及熱愛足球這項運動的人。」他簡短的聲明觸及了問題的核心。從國際性或國家級的體育組織到各地方的社區球隊，都要對該項運動負責，而且應該要為受到該項運動影響的人負責，從被迫遷移的人民、移民建築工、一般粉絲到世界盃冠軍隊都包括在內。

最近對國際足球總會貪腐行為的強烈譴責顯示，一旦體育界所有相關人士覺醒，他們對場外的秘辛可能跟賽場上的賽事一樣關心。然而，徹底解決貪腐問題的助力必須主要來自體育界內部，從正視問題開始。體育界必須真心誠意地具體承諾落實體育界的包容性和公平競爭原則，以遵守透明度、民主化和課責的最高標準[9]。

與此同時，內部改革也必須考量外界意見，包括運動員、支持者、政府、贊助商和社會大眾的想法。整個體育界為了大局應欣然接受反貪腐行動，善治、人權、勞權、外界發展等方面的專業知識，並歡迎這些專業人士成為這個大家庭的一份子。因此，《全球體育反貪腐報告》特別重視參與，將其視為體育界善治的關鍵要素，有一整章專門用來表達重要參與者的心聲並說明他們各自扮演的角色。

本報告詳細說明體育界貪腐的根本原因，呈現重要參與者的見解，並介紹國際透明組織各國分會的實務工作。報告內容著重體育治理目前面臨的挑戰，這正是體育界其他形式的貪腐活動之所以橫行無阻的原因，足球隊買賣和所有權轉移的相關法規就是其中一個例子（本報告的焦點是足球）。本報告特別著重大型運動賽事主辦權的申辦、授權和籌辦，這是貪腐活動特別容易滋生的領域。舉例來說，1998年國際奧會（International Olympic Committee，IOC）的鹽

執行摘要

湖城醜聞（Salt Lake City scandal）[10] 以及現在仍然持續進行的調查證明了這一點。本報告接下來說明全球體育界犯罪情形、防止比賽造假的作為以及需要採取的行動，其中有一章特別用來闡述美國大學體育界結構產生的獨特貪腐風險，以及這對學術界誠信的負面影響。雖然本報告陳述各種不同立場的意見，而且還有許多有待解決的問題，但是本報告豐富的內容仍顯示，體育界的貪腐問題在過去十年是一個多麼活躍的問題。

國際透明組織基於全球體育界反貪腐報告中對目前結構問題的專業分析，對體育界提出以下重要建議，以重建公眾對體育界的信任。

治理

本報告對體育改革的部分建議可以立即實行，其他建議則須諮詢各界更多意見。各體育組織依照自身規模和能力提出循序漸進的適當改革時，應該採用許多其他領域採用的善治原則。

- 國際體育組織的領導人應該一律由其成員以公開投票方式選出。國際體育組織的各國成員 / 各國協會應該對國內的體育界負責。
- 負責決策的高層主管應該透過選舉選出，而非指派方式產生。
- 所有國際體育組織/ 國家體育組織的行政管理和商業活動應該明確區隔。
- 決策單位內部至少應該有一名獨立公正的高層主管。
- 決策單位的成員的性別比例應該平衡，至少應該符合該項運動參與者的整體性別比例。
- 所有國際體育組織的領導人和決策單位成員都應該有固定任期，而且必須隔一段時間才能有資格再次參選。
- 國際體育組織委員會和秘書處高層的誠信都應該強制接受單一單位的檢視，並接受獨立公正的外界監督。審慎調查的標準應該包括潛在的商業利益衝突，以及針對不當行為持續進行的任何相關調查。誠信檢視結果應該定期審查。
- 國際體育組織應該成立內部治理委員會（internal governance committees），由獨立公正的非行政高層或高階主管來負責處理治理問題，以持續進行外界監督。任何審查委員會都應該有權審查過去和現在的活動。
- 體育組織應該設立獨立公正的倫理委員會 / 倫理顧問進行有效監督，並且賦予他們在行為和倫理準則方面的懲處權力。
- 國際體育組織內部應設立專責單位，定期監視協會成員並提供治理和課責方面的協助。
- 國際體育組織的制度改革（選舉、任期限制、誠信檢視、行為準則、倫理和遵規制度以及職權、財務透明度）應該一律適用於區域性體育組織的制度，並將這個條件加入國際體育組織的資格規定。
- 國際奧會應在諮詢所有相關利益相關者之後，慎重考慮設立獨立公正的全球體育界反貪腐機構。

透明度

- 體育組織應該建立公開透明的風氣，讓優良的表現受到外界肯定，而且應該採用和推動資訊公開政策。
- 國際體育組織在費用、收入和付款這三方面的財務資訊應該分開公布，其詳細程度應遠超過所在地國內法律的最低要求，以符合社會大眾的期待。
- 體育組織應該遵守嚴格的資訊公開規範，包括財務報告，並且透過公開的資訊平台地將自己的工作內容充分告知內部利益相關者和社會大眾。
- 國際性和國家級體育組織應該公布其薪酬範圍，以及高階主管／執行委員會成員的薪資與費用和理事會成員（board members）的酬勞等。

執行摘要

- 各國協會成員應該透過該國網站公布年度帳務資訊和工作內容報告，並且可以透過國際體育組織網站搜尋到上述資料，這些資訊收到後方能拿到資助款項。

- 國際體育組織應該採用標竿工具（benchmarking tools），例如「國際體育加強治理基本指標」（basic indicator for better governance of international sport，BIBGIS）或體育治理表現觀察指標（Sports Governance Observer），以衡量工作進展11，並應該定期公布衡量結果和學到的經驗，而且將這些資訊納入自己的年度報告之中。

參與

體育組織要為體育改革負起最主要的責任，從國際體育組織到基層單位都是如此。此外，跨政府組織、各國政府、運動員、贊助商、支持者和公民社會的持續參與也很重要。

- 任何解決體育界體制治理問題的改革，在過程中都應該正式準備好面對利益相關者的建言，包括運動員、支持者、各國政府、贊助商以及人權、勞工和反貪腐組織。國際體育組織應該承諾尊重關於任何改革過程的建議，或針對拒絕接受的建議提出正式回應。

- 國家體育組織應該支持透明度和課責的提升，包括發聲支持制度改革或公開支持改良後的選舉平台。

- 各贊助商應該要求贊助對象達到與自己和供應鏈相同的反貪腐與人權標準。一個贊助商可能會擔心率先發難會對自己不利，所以主要贊助商應該站在同一陣線，集體施壓以促成改變。贊助商應該考慮成立一個體育誠信團體（Sports Integrity Group），針對他們對體育界的誠信要求提出共同的承諾，並且讓主要贊助商共同促進體育界的誠信。

- 贊助商應該對其贊助的任何組織進行審慎調查，如同他們檢視其他運動商業夥伴的方式一樣。此外，他們也應該檢視經紀人和運動行銷公司的關係，以確保這些公司達到他們的誠信標準。

- 對於贊助商內部和國際體育組織往來的職員、運動行銷公司和其他運動經紀人，贊助商應該確保他們接受關於自身守則和誠信標準的適當訓練。

- 專業運動必須要有支持者才能生存。支持者團體未來可以發揮更多功能，共同發聲支持國際體育組織和國家體育組織的重要制度改革，並且要求在改革過程中佔有一席之地。

- 中央和地方政府應該確保制訂完善的法規，來遏止基層體育界的比賽作假和組織性犯罪。就美國大學體育界而言，這類法規應該把學生運動員的健康置於商業利益之上。各國政府也應該保護舉發體育界違法行為的揭弊者，並且確實執行資訊公開的法規，促進並確保運動賽事籌畫和主辦活動的有效監控。

- 跨政府組織應該繼續協助各國政府之間的協調與經驗分享，並且應該提出指標、標竿和自我評估方式，幫助各國政府了解政策的不足之處、需求與解決之道以及推動體育界誠信的進展。

大型賽事

大型運動賽事提供貪腐人士很多上下其手的空間，包括申辦過程中的遴選和相關遊說活動、討好國際代表以及雇用高薪的顧問申辦全球賽事，而申辦過程中也可能發生貪腐和賄賂行為。最後，賽事的籌畫和舉辦以及隨之而來的大量採購與工程風險，會讓當地的組織委員會在準時提供必要的基礎設施和後勤服務方面面臨巨大壓力。國際體育組織身為賽事的負責人，必須確保大型運動賽事的每個階段都遵守誠信原則，從申辦之前、閉幕式到賽後作業的各個階段都是如此。

- 國際體育組織在開放各國申辦賽事之前，應該規定相關國家需要諮詢國內意見。國內諮詢結果的重點整理應該公開發布，並且將上述文件的呈交視為申辦資格的一部分。

- 國際體育組織應該在反貪腐、勞權、人權、環境和社會永續發展等方面制定明確的強制標準，並且把這些標準做為申辦程序第一階段的申請條件，然後應該要由體育界內部和外界成員共同組成的委員會針對這些標準進行評估。

執行摘要

- 正式申辦文件必須公開，申辦方必須承諾針對上述所有標準公開提供詳細的政策說明[12]。
- 正式申辦者應該必須提供運動發展和其他項目發展的預估費用細目，並列舉該單位負擔的費用。
- 國際體育組織應該從開放申辦階段就開始建立內部遵規程序，而國際體育組織成員和申辦國家都必須加以遵守，這些程序至少必須在倫理、利益衝突、遊說者清單、贈禮和旅遊資訊以及揭弊者保護等方面，提供明確的政策和資訊。這些資訊應該透過公開的資訊平台陸續發布。
- 大型運動賽事應該一律由國際體育組織成員透過公開投票決定主辦單位。
- 國際體育組織必須透過章程的修正，正式接受自己在保護人權、勞權、反貪腐行動和永續發展的責任。
- 主辦合同中必須規定，嚴重違反反貪腐、人權和勞權基本標準與主辦國自身承諾者，可能會喪失大型賽事的主辦權。
- 國際體育組織應該規定主辦國必須透過公開的資訊平台，詳細說明與大型賽事之申辦、籌畫和主辦有關的所有主要採購程序、合約內容和費用資訊。
- 國際體育組織應該諮詢外界專家的意見，制定一系列的評估指標，來衡量上述規定事項的進展，並且應該邀請外界獨立公正的專家參與審核程序。
- 國際體育組織應該重新檢討大型運動賽事的稅務規定，並且分享盈餘；讓主辦國不至於在預期虧損的情況下主辦賽事，而國際體育組織卻將絕大部分的收入放入自己的口袋。
- 賽事結束後應進行獨立公正的影響評估，涵蓋所有的構面，包括影響主題（經濟、社會、環境和政治）、影響幅度（從地方性到全球性）、影響階段（從申辦階段到資產階段）以及賽事相關單位與人士（賽事負責人、賽事製作人 / event producers 以及賽事消費者）。上述評估必須說明正面和負面的影響，評估費用可以國際體育組織從賽事收入中撥出一部分支付。
- 為了確保關於賽事資產的承諾能夠確實履行，量化的資產認定標準必須成為申辦資格之一。這應該包括因主辦運動賽事而獲得加強的事實證據，而這些資訊應該加以公開並維護。沒有達到資產標準（legacy criteria）的任何事項都可能不利於未來運動賽事的申辦，並且各國際體育組織也應該將其視為賽後申辦其他賽事的條件之一。

比賽造假（Match-fixing）

現在社會大眾已經充分意識到，賽事操縱已經真正威脅到體育界的誠信度。任何體育活動都容易因為體育界的因素而被組織犯罪操縱，如升級或降級。

- 各國應該正式認可歐洲理事會的操縱運動競賽協定（Convention on the Manipulation of Competitions）。認可這個協定的國家必須調查並處罰所有的比賽造假活動、針對作假案件進行跨國合作並且確保避免這種情況發生，包括針對這個議題持續提供全面的教育。
- 體育組織應該建立落實保密和安全措施的獨立公正揭弊者制度，並且遵守國際透明組織的國際揭弊者準則。
- 各國政府應該與國家體育組織合作，決定推動國內體育界誠信的重點工作，包括指派國家體育特派員。
- 國際體育組織應該禁止專業運動員對自己的運動項目進行賭博。
- 國內賭博法規應該規定博彩公司向政府當局報告可疑的博彩活動，或運用相關的國家平台呈報上述資訊，並針對「可疑活動」提供明確的認定準則。
- 所有體育界相關人士，包括運動員、教練、裁判、官員和父母，都應該接受各國協會提供的強制訓練課程，以便在任何操縱行為發生之前就能發現比賽被造假。運動員和其他相關人士必須被充分告知規則以及違規的後果。

執行摘要

附註

1- 加雷斯・斯威尼是國際透明組織《全球反貪腐報告》的主編。

2- 資誠會計事務所（PricewaterhouseCoopers），〈改變遊戲規則：2015 年之前的全球運動市場展望〉（Changing the Game：Outlook for the Global Sports Market to 2015）（倫敦：資誠會計事務所有限責任合夥公司，2011 年），www.pwc.com/gx/en/hospitality-leisure/changing-the-game-outlook-for-the-global-sports-market-to-2015.jhtml。

3- 舉例來說，1998 年發生的鹽湖城醜聞（Salt Lake City scandal）導致國際奧會內部進行重要改革，而記者則繼續透過調查揭發體育界治理和比賽造假方面的貪腐行為。

4- 美國紐約東區聯邦地方法院，起訴書文號 15 CR 0252（RJD）（RML），2015 年 5 月 20 日，www.justice.gov/opa/file/450211/download。

5- 國際透明組織於 2015 年 5 月 26 日對 30 個國家的 35,000 名足球狂熱粉絲進行民調，其中 17 % 的粉絲說他們對國際足球總會沒信心。請參閱 www.transparency.org/news/pressrelease/4_in_5_football_fans_say_blatter_should_not_ stand_for_fifa_president_poll_o。

6- 請參閱本報告由讓 - 盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet）撰寫的第 1.3 章：〈自主運作和治理：打擊體育界貪腐不可或缺的兩個相輔相成的因素〉。

7- 邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic），〈瑞士法規架構與國際體育組織〉（ ‘The Swiss regulatory framework and international sports organisations’ ），由詹斯・阿爾姆（Alm Jens）擔任編輯，《國際體育善治行動》（Action for Good Governance in International Sport）（哥本哈根：丹麥體育研究機構，2013 年），www.playthegame.org/fileadmin/documents/Good_governance_reports/AGGIS-report_-_12The_Swiss_regulatory_framework p_128-132_pdf；BBC（英國）〈板球國際組織將總部遷到杜拜〉（ ‘Cricket chiefs move base to Dubai’ ），2005 年 3 月 7 日，http://news.bbc.co.uk/sport2/cricket/4326601.stm。

8- 請參閱本報告由路希恩 W・瓦洛尼（Lucien W. Valloni）和艾瑞克 P・內宛斯旺德（Eric P. Neuenschwander）撰寫的 第 6.4 章〈瑞士身為國際組織所在國的角色：要求體育組織負起更多責任的行動以及深遠的影響〉

9- 雅克・羅格（Jacques Rogge）（國際奧會 2001 年至 2013 年的主席）於 2001 年 2 月 26 日於布魯塞爾舉行的〈第一屆國際體育管理會議〉（ ‘The Rules of the Game: First International Governance in Sport Conference’ ）中，發表以〈體育界的善治〉（ ‘Good sport governance’ ）為主題的演講。

10- 比爾 ・ 馬倫（Bill Mallon）的〈奧運賄賂醜聞〉（ ‘The Olympic bribery scandal’ ）一文，發表於《奧運歷史期刊》（Journal of Olympic History）第 8 卷（2000 年）。

11- 請參閱本報告中阿諾・基拉（Arnout Geeraert）的〈運動治理指標與標竿工具〉。

12- 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（Office on Drugs and Crime，UNODC）的〈大型公共賽事的反貪腐策略〉（ ‘Strategy for safeguarding against corruption in major public events’ ）為反貪腐行動建立了友誼的參考架構。請參閱聯合國毒品和犯罪問題辦公室發表的《聯合國反貪腐公約：聯合國大型公共賽事的反貪腐策略》（The United Nations Convention against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events）（維也納：UNODC，2013 年），www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_Ebook.pdf。

1 體育界的治理

全球觀點




034
033
033
034



1-1 運動發揮向善的力量

鮑勃・門羅（Bob Munro）[1]

運動具有改變世界的力量，具有激勵人心的力量，具有團結民眾的力量，這樣的力量是其他事物難以比擬的。運動是許多年輕人共同熱情的所在，可以在充滿絕望的地方創造出希望。

—納爾遜・曼德拉（Nelson Mandela）在 2000 年摩納哥頒發勞倫斯世界體育大獎的致詞

西元前八世紀，古希臘各城邦首次因為奧林匹克運動會而休戰，允許各地運動員安全抵達奧運會場。從那個時候開始，運動就被許多人視為可以鼓舞人心的向善力量[2]。運動往往有助於弭平地理、政治和文化的差異，讓各國人民齊聚一堂，共同為運動員的成就喝采。令人驚訝的是，共同努力擴大運動這種向善的力量，在過去二十年來才開始加快腳步。更令人驚訝的是，奈洛比瑪薩瑞谷（Mathare Valley）的青年們是透過運動促進社區發展與和平的先驅，因為此地是非洲最大最貧困的貧民窟之一。本章所提出的早期例子都是出自於這個計畫，而今日許多不同的運動都被用來發揮向善的力量，處理全球各式各樣嚴重的健康、社會和環境問題，甚至解決衝突。

透過運動學習人生道理與社會技巧

筆者的家鄉是加拿大的聖凱薩琳市（St. Catharines）。在1950年代，我和許多熱愛運動的男孩於課堂以外的時間都在運動，我們的父親會自願擔任組織幹部和教練。每逢星期六，我們就會穿上自己的隊服，在眾人仰慕的眼光中騎單車穿過城鎮，我和朋友們在夏天一起去打棒球賽，冬天就一起打曲棍球賽。當時我們總是迫不及待地等待星期六的到來，如果贏了一場比賽，下星期便可以趾高氣揚地吹噓一番。

我們透過運動學習到重要的人生功課和社交技巧，這對我們當時和往後的人生大有助益。我們了解這些運動上的成就，不但是自律、經常訓練、保持健康的回報，更是努力不懈和團隊合作精神的結果。透過運動，我們認識到勝敗乃兵家常事，要以平常心面對，輸球讓我們更了解自己的缺點，贏球讓我們增加自信。同時我們學到尊重規則、裁判、教練、隊友甚至和我們的對手。我們的聯賽球隊也是一個小型聯合國，由於許多球員都是來自遙遠國度的年輕難民，如愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、斯洛伐克和烏克蘭，多元文化在此成長茁壯。每當我們穿上自己的隊服，我們就不再將他們視為外國人，而且很快就與他們成隊友與朋友[3]。

如果沒有這許多善心的志工，以及我年輕時在聯賽裡學習到的人生功課與和社會技巧，我的個性可能會尖銳許多，我的人生也會遇到更多困難。他們把運動化為我人生向善的力量，對此我深深感恩，有朝一日也願意回饋。

結合運動與社區服務

三十年過後，瑪薩瑞青年體育協會（Mathare Youth Sports Association，MYSA）變成我回饋的機會。1987年8月，在奈洛比聯合國總部附近的瑪薩瑞大型貧民窟，我在一塊泥濘的土地上停下腳步，興奮地把他們自己做的 juala 當足球踢著玩[4]。他們的快樂讓我回想到過去青年時代美好的回憶，心中產生了一個想法：為什麼這些孩子不該有機會透過真正的足球聯賽、教練和裁判來學習人生的道理呢？

幾天後，我和貧民窟的年輕領袖見面，開始承辦幾個青年聯賽。我只有一個絕不妥協的條件：你們有所作為，我也會跟進，反之亦然。他們同意接受這個條件，兩週後第一組瑪薩瑞青年體育協會聯賽於焉誕生，五百多位年輕人加入27支男性足球隊和6支女性籃網球隊。

瑪薩瑞青年領袖成員也採取相同的立場，很快地把瑪薩瑞青年體育協會從幾個聯賽的體育組織，變成自助式社區發展活動的執行組織。舉例來說，大量的垃圾是貧民窟裡導致疾病和死亡的最主要原因，因此環境清理就變成所有瑪薩瑞青年體育協會聯賽的重要工作。一支球隊獲勝的時候可以得到三點積分，而瑪薩瑞青年體育協會球隊完成一項清理工作時可以得到6點積分。直至今日，瑪薩瑞青年體育協會可能是全世界唯一同時用比賽勝負和垃圾清理工作來決定排名的體育組織。

瑪薩瑞青年體育協會增加社區服務項目，以因應貧民窟中各種需求與風險。1994年，一位廣受歡迎的害羞青少年安德里亞（Adrian）參加恩古都（Undugu）[5]的街頭球隊，在短時間突然變瘦，後來死於一個罕為人知的特別疾病，之後瑪薩瑞青年體育協會開始推動HIV病毒/愛滋病的宣傳和防範，這項工作今日仍持續進行。瑪薩瑞青年體育協會運動和領袖養成機構（MYSA Sports and Leadership Training Academy）都會在所有職員、教練和其他運動課程中，加入愛滋病防範、維護兒童權利和保護兒童免於性侵的訓練。

在1990年代中期以前，瑪薩瑞青年體育協會透過運動帶動發展的創新活動已經吸引幾個勇敢的合作夥伴加入[6]，讓瑪薩瑞青年體育協會可以多執行幾個具有創意的工作項目，例如提供給年輕人的音樂、攝影、舞蹈、戲劇訓練，而這些訓練的重點都放在貧民窟嚴重的健康問題和其他風險上面。該組織其他的工作項目包括提供領袖人才的獎學金、幫助最優秀的年輕志工留在學校、釋放被監禁的兒童並提供他們食物、增加殘障兒童的活動、阻止使用童工的行為、為其成員和當地學校建立貧民圖書館和自習教室[7]。在瑪薩瑞貧民窟中，現在每年都有三萬多位男孩與女孩[8]參與瑪薩瑞青年體育協會的自助青年體育活動和社區服務。除了幫助自己以外，瑪薩瑞青年也幫助了一萬多位肯亞國內外類似計畫的青年，因為這些計畫都受到瑪薩瑞青年體育協會在技術和訓練方面的協助[9]。

透過運動促進和平發展

瑪薩瑞青年體育協會的青年成員起先是為外界調停衝突，後來他們也調停瑪薩瑞貧民窟內的衝突。1999年，在肯亞西北方容納七萬多名難民的卡庫瑪難民營（Kakuma Refugee Camp）中，不同種族之間的暴力衝突升高。由於難民中有三分之二是年輕人，聯合國難民事務高級專員（United Nations High Commissioner for Refugees，UNHCR）請求瑪薩瑞青年體育協會在該難民營中開始推動類似的自助式計畫，透過體育來促進發展。結果不同種族之間的緊張情勢和暴力衝突在六個月內大幅降溫。許多來自南蘇丹的年輕難民在 2005 年的和平協議簽訂後，回到南蘇丹當時的行政首都倫拜克（Rumbek）。由於此地也是戰爭時期的童兵遣散之地，所以瑪薩瑞青年體育協會也在此協助推動另一個計畫，這個計畫至今仍在持續中。

令人遺憾的是，瑪薩瑞貧民窟在2006年底之前也爆發了一波種族暴力衝突，導致數百民無辜的婦女和兒童逃離家園，並且在瑪薩瑞青年體育協會辦公室附近的田地上紮營。起初當地政府和附近的聯合國組織都無視於他們的困境，瑪薩瑞青年用他們原本打算花在慶祝瑪薩瑞青年體育協會20週年的錢，用來租借帳篷和購買棉被、衣服、食物和藥品，以安置這些流離失所的家庭。此外，瑪薩瑞青年體育協會隨後也用聯合國人居署和他們在挪威支持者的捐款，為兒童籌辦了以和平為主題的體育活動，為他們購買新的制服和教科書，好讓兒童可以繼續上學[10]。

肯亞在 2008 年大選過後，國內爆發劇烈的暴力衝突，瑪薩瑞青年體育協會的青年成員再次挺身而出，在各貧民窟中籌辦了特別的「為和平而踢」（Football4Peace）足球競賽和活動[11]。即使是肯亞超級聯賽（KPL）（當時是由瑪薩瑞聯合足球隊 / Mathare United FC 主持）的頂尖球隊都直接出面，在肯亞政府和肯亞足球總會（KFF）雙雙宣布，他們沒有錢資助國家隊參加2010年國際足球總會世界盃資格賽後，幫助這個國家弭平選舉後的裂痕。為了降低國內的衝突與對立，16支肯亞超級聯賽的球隊在2008年5月迅速召開會議，並且同意自行資助國家隊[12]。在接下來的六個月中，肯亞的國家認同和團結提升。當肯亞在國際足球總會（FIFA）的世界排名上升到第52名時，大批肯亞人民擠爆球場，為自己的國家隊加油打氣[13]。就連 FIFA 都承認，這可能是是全球足球歷史中第一支由完全由國內球隊資助出征世界盃的國家隊。

在全球推動其他透過運動帶動發展計畫

在1990年代初期，瑪薩瑞青年體育協會透過運動帶動發展的行動開始吸引肯亞[14]和國際媒體的注意[15]，連學術期刊都關注到此事[16]。在此之前，各國政府和其他國際組織大多不將運動視為促進發展的重要方式。現在運動促進發展的方式和潛力漸漸受到國際社會的認可。舉例來說，1991年大英國協首長會議首次認可運動有助於減少貧窮和促進發展的特殊作用。1993年的聯合國大會通過了〈藉由體育建設和平美好的世界的第 48/11號決議〉（Resolution 48/11 on Building a Peaceful and Better World through Sport）。千禧年過後的重要進展包括 2001年指派新的聯合國體育促進發展與和平特別顧問（Special Adviser on Sport for Development and Peace），以及2002年聯合國成立跨機構體育促進發展與和平特別行動小組（Inter-Agency Task Force on Sport for Development and Peace），這個行動小組率先製作了一個創新的報告，說明運動對於達成許多千禧年發展目標（Millennium Development Goals）可能做出的貢獻[17]。

新的國際非政府組織和網絡也隨之出現，在全球協助並串聯透過運動帶動發展的計畫。2000年，新的勞倫斯世界體育學院（Laureus World Sports Academy）和勞倫斯體育公益基金會（Laureus Sport for Good Foundation）首開先河，把瑪薩瑞青年體育協會作為自己第一個示範計畫[18]。勞倫斯體育公益基金致力於透過運動的力量改善社會，目前在位於四大洲的八個國家設立國內基金，並運用喜劇救濟活動（Comic Relief）提供的支援，在35個國家協助一百五十多個透過運動帶動發展的計畫[19]。

2004年，世界街頭足球協會（streetfootballworld）聯盟開始啟動，在全球迅速增加透過足球促進發展和和平計畫，如雨後春筍出現之際，彼此合作分享知識和經驗以改變世界。世界街頭足球協會總部設於柏林，目前在巴西、南非和美國設有區域分部，並且協助串聯 66 個國家的一百多個組織[20]。

其他主要的全球性倡議包括 2007年創立的和平與體育組織（Peace and Sport），其宗旨是「透過運動促進長期和平」，工作重點在於為了幫助脆弱的兒童振作、促進和平的長期計畫、透過大型運動賽事促進和平的計畫以及透過運動在災難中提供緊急救助[21]。

由於摘要的篇幅有限，無法介紹過去15年中其他數千個透過運動帶動發展而且已經取得良好成效的創新計畫。舉例來說，柬埔寨、伊拉克、約旦、寮國和摩爾多瓦推動足球精神（Spirit of Soccer）計畫[22]，透過足球運動減少死於地雷的兒童數量。國際和平運動員組織（PeacePlayers International）在塞普勒斯、以色列、約旦河西岸、北愛爾蘭和南非有種族衝突的地區，為當地青年提供結合籃球促進和平和領導能力的訓練[23]；四大洲[22]組織透過消滅愛滋網絡（KickingAIDSOut network），運用各種青年運動降低愛滋病感染並傳授生活技巧[24]。令人鼓舞的〈為和平而戰〉（Fight for Peace）計畫則在課程中結合拳擊和武術，一開始是在里約推動，現在和其他計畫共同合作，在四大洲超過 25 個國家幫助兩萬五千多名街童和貧民窟兒童[25]。

現在透過運動帶動發展及和平的全球性和地方性計畫與組織數量眾多且都十分成功，甚至每年都角逐競爭激烈的獎項，如勞倫斯體育公益獎（Laureus Sport for Good Award）、超越運動高峰會（Beyond Sport Summit）獎項和世界和平與體育組織（Peace and Sports）獎項[26]。

建立新典範和催生新領袖

自從第一屆奧運會在西元前776年前舉辦以來，體育界造就了許多英雄，但是能成為模範的運動員終是少數。即使瑪薩瑞青年體育協會球隊在許多當地和全球賽事中獲勝[27]，但是該協會到目前為止最大的成就仍舊是催生新的英雄與典範。基於「給年輕人在運動場內外一個奮鬥的機會」的座右銘，瑪薩瑞青年體育協會提供年輕人一個磨練並發展社交和領導技巧的機會，藉此更加自立自強並幫助他人。此外，該體育協會也推動11點的〈公平競爭守則〉（Fairplay Code），這個守則的副標題是「為了想在運動場內外成功之人的守則」。目前瑪薩瑞青年體育協會已經造就了12萬5千多位社會人士，包括醫生、律師、行銷主管、銀行經理、資訊科技專家、教師和許多其他功成名就的人，他們不但幫助自己也幫助自己的家庭脫離貧窮。

瑪薩瑞青年體育協會之所以能夠成功，主要的原因是這個組織是由年輕人負責運作。透過選舉產生的兩百多位青年領袖，教練和志工的平均年齡只有16歲，並且領袖中有一半是女孩[28]。雖然政客一直口口聲聲說，今日的青年是明日的領袖，而瑪薩瑞貧民窟則是將口號化為行動，在過去將近三十年來都是由年輕人來主導。瑪薩瑞青年體育協會過去的青年領袖中，已有十多位在過去兩屆的大選中被選為市議員或縣議員[29]。如果曾經在瑪薩瑞青年體育協會磨練過的年輕人未來有一天變成肯亞總統，也不會令人意外，並且這樣的領導人到時候會將透過運動視為來減少貧窮並促進和平的工作，視為施政重點之一。

透過運動來打擊貪腐

打擊體育界的貪腐可以加強其他領域的反貪腐行動。舉例來說，2003年初，新上任的肯亞政府面臨選前爆發的數個複雜的巨大醜聞，需要進行大量時間的調查。為了在上任之初就向人民展現誠意，肯亞政府鎖定了因為不良管理而惡名昭彰的肯亞足球總會[30]。2003年2月，肯亞政府因為U17國家隊陣中有超齡選手參賽，而解散了這支球隊，退出 U17 非洲國家盃並且開始調查肯亞足球總會內部的貪腐行為[31]。許多肯亞人一開始抱持懷疑態度，但是 2003年6月幾位肯亞足球總會高層主管因貪腐罪名被告上法庭時，讓眾人大吃一驚[32]。

運動也可以透過利益相關者主導的改革，為反貪腐行動指點出一條明路[33]。舉例來說，2003年肯亞足球總會收到自己的球隊遞交的五十多份改革提案。大多數俱樂部的球隊（clubs）因此退出該協會，組織他們自己的聯賽，設立肯亞超級聯賽有限公司（KPL Limited）這一家新的公司，並且以「把貪腐踢出體育界」為主題舉辦「透明盃」（Transparency Cup）。2004年年中，國際足球總會（FIFA）不但說服一流球隊重新加入肯亞足球總會，同時繼續支援肯亞超級聯賽的球隊管理工作[34]。因此，今日肯亞超級聯賽在非洲是最廉潔、競爭最激烈而且管理最專業的聯賽之一[35]。

守護運動向善的力量

過去二十年來，隨著大量的各種運動公益計畫如雨後春筍般地出現，一些全球體育組織在國際社會也扮演了重要的角色，如國際足球總會（FIFA）和國際奧會（IOC）。這些國際組織領導人的知名度往往比許多國家元首高，而且他們在關於運動規則、爭議和大型運動賽事主辦權的決策，都會對國際和各國國內的的政治、社會和經濟造成影響。

此外，全球體育組織的收入也大幅增加。舉例來說，FIFA 2014年的收入高達兩億美元。而一年十億美元36約為聯合國一年計畫預算的75%[37]，也高於全球超過25個國家的年度收入總額[38]。此外，FIFA 也從2014年的世界盃賺了兩百六十億美元[39]，這足以讓它擠身財富雜誌（Fortune）全球前 500 大公司排行榜中的前一百名[40]。

即使全球體育組織在全球享有盛名，他們基本上都可以隨心所欲地運作。當聯合國成員國家必須遵守各種國際條約和法規以及司法機關的裁決，全球體育組織卻只受到自己內部規定、國際體育仲裁院（Court of Arbitration for Sport，CAS）以及總部所在地國家法規和法院裁決的規範[41]。此外，30多個聯合國組織在超過17個國家都要跟所在地國家簽

訂標準化契約，才能設立總部，全球性和區域性的體育組織卻不需要跟所在地國家針對權責簽訂標準化契約。令人遺憾的是，這樣的自主運作已經弊病叢生。新的《體育管理觀察者報告》（Sport Governance Observer study）結果顯示，國際體育組織通常缺乏打擊貪腐的適當規定和手段，程序不民主而且還出現其他治理不佳的重要特徵[42]。

收入暴增再加上缺乏外界和內部究責機制讓運動成為向善的力量，壟罩著巨大的陰影。太多的國際體育組織和他們的各國協會成員的高層人員一但被選上，往往會將這些組織視為他們的個人財產，與運動員和球隊為敵，並且在決策單位中將他們邊緣化，然後無視或變更規則，讓自己永遠掌握權力[43]。因此，比賽造假固然是一個嚴重的潛在問題，但體育界的貪腐卻更加普遍，對體育界的傷害也比造假的賽事結果更深。未來的改革面臨的一個重要挑戰，就是確保在運動場上的團隊、教練和運動員能對自己運動項目的場外決策發揮更多影響力。在全世界形形色色的國家之間，運動是少數能超越眾多政治、文化、社會和經濟方面的眾多差異的普世價值。舉例來說，已經舉辦44年之久的挪威盃（Norway Cup）今年的獨特亮點是多采多姿的「跨種族友誼」（Colourful Friendship）「有一支一半由挪威球員另一半由奈洛比瑪薩瑞貧民窟球員組成的跨國球隊將會參賽[44]。環保人士數十年來一直催促聯合國、其他國際組織和各國政府要採取「全球思維和在地行動」。然而，體育界需要的是更多國際體育組織的全球思維，並仿效數千個透過運動帶動發展及和平的組織在全球各地的行動。

目前，數千個全球和在地計畫與組織都透過數百萬年輕運動員來執行，藉由運動帶動發展與和平的活動。他們運用各種運動來解決各式各樣的健康、社會、環境和其他問題。然而，除非本報告隨後強調的體育界貪腐問題受到遏止，否則他們取得的成果以及數百萬年輕運動員想要用自己的運動天賦幫助家庭脫離貧窮的夢想，都會蒙上一層陰影並且受到連累。

體育界貪腐官員的禍害不僅只是竊取金錢而已，他們也在破壞青年、運動員和體育界的未來。這就是每個人都應該在打造廉潔的體育界和發揮運動向善力量的艱難過程中，站出來並且堅守立場的原因。

附註

1- 鮑勃・門羅是非洲 XXCEL 有限公司的董事總經理。自從 1985 年起，他就一直住在非洲，並擔任非洲國家政府和聯合國在永續發展方面的顧問。他也是瑪薩瑞青年體育協會（1987 年）的創辦者和主席、瑪薩瑞聯合足球隊（Mathare United FC）（1994）的創辦者和主席以及肯亞超級聯賽有限公司（KPL Ltd）（2003 年）的創辦董事。

2- 請參閱奧林匹克運動中的「奧林匹克休戰」（‘Olympic Truce’），www.olympic.org/content/the-ioc/commissions/public-affairs-and-social-development-through-sport/olympic-truce.

3- 今日多國家隊都有各種文化背景的成員，尤其是在歐洲。舉例來說，2010 年 FIFA 世界盃中，德國隊陣中就有來自三大洲九個不同國家的球員，包括巴西、波士尼亞與赫塞哥維納、迦納、奈及利亞、波蘭、西班牙、突尼西亞、土耳其，以及德國的本土球員。

4-juala 球是兒童用老舊的繩子綁住塑膠袋做的球。在 2010 年，一顆在瑪薩瑞製作的 juala 球在杜拜的慈善拍賣中以 25,000 美元的價格售出，這可能是全球最貴的足球。這個買家後來把這顆球捐給國際奧會，現在展示於瑞士洛桑的奧林匹克博物館（Olympic Museum）。

5- 阿諾・葛羅爾神父（Arnold Grol）是恩古都協會（Undugu Society）的創辦人，一生都在幫助街童，他是我在 1980 年代早期為聯合國在肯亞執行眾多任務中，第一個帶我到瑪薩瑞貧民窟的人。

6- 瑪薩瑞青年體育協會剛開始的主要合作夥伴為挪威環境部、挪威發展協進會（Norad）以及斯托姆基金會（Strømme Foundation）。幾年後，新的勞倫斯體育公益基金會（Laureus Sport for Good Foundation）和後來的喜劇救濟活動（Comic Relief）也變成重要的合作夥伴。在過去的二十年來，有三十多個雙邊組織、國際組織和企業以及幾個肯亞企業和組織都與瑪薩瑞青年體育協會合作，如 K.D.Wire 公司。

7- 請參閱網站內容 www.MathareYouthSportsAssocaition.org 以及 www.facebook.com/MathareYouthSportsAssociation。

8-2015 年，瑪薩瑞青年體育協會的 1,811 支球隊有 26,420 名球員，包括 398 支女子球隊的 6,000 名運動員，這些球隊都參加瑪薩瑞青年體育協會 16 個國內地區的一百二十多個聯賽。此外，有五千多位年輕人參與瑪薩瑞青年體育協會社區服務工作。

9- 瑪薩瑞青年體育協會領袖和訓練人員已為其他國家的計畫提供技術意見與協助，這些國家包括波札那、印度、莫三比克、塞內加爾、南非、南蘇丹、坦尚尼亞、烏干達、越南和尚比亞。

10- 請參閱鮑勃・門羅的報告：〈以運動促進和平與和解：肯亞和瑪薩瑞貧民窟的卡庫瑪難民營和平大使〉（Sport for

peace and reconciliation: young peacemakers in the Kakuma Refugee Camp and Mathare slums in Kenya），這篇報告發表於 2009 年 6 月 11 日於英國考文垂（Coventry）舉行的第六屆體育研究：全球賽事的運動與社會溝通會議（Play the Game World Communication Conference on Sport and Society），www.playthegame.org/uploads/media/Bob_Munro-Sport_for_peace_and_reconciliation.pdf

11- 為了協助緩和選舉前的緊張情勢，瑪薩瑞青年體育協會舉辦「為和平而踢」（Football4Peace）的足球聯賽。這個系列的足球賽有特殊規則，舉例來說，每一支參賽球隊都必須至少有五位女性球員，而且只有女性才能得分。

12- 我主持這一場會議，這是我在體育界一大光榮時刻。會議開始僅十分鐘後，所有一流球隊都一致同意用他們有限的經費資助肯亞國家隊。

13-2008 年 5 月，肯亞超級聯賽開始資助並幫助國家隊，肯亞當時在 FIFA 的全球排行名列第 120。2008 年底之前，肯亞的排名已經爬升到第 68 名。肯亞國家隊在 2008 年世界盃創下國家足球 歷史上的最佳紀錄，其中有一半以上的球員以及總教練和球隊經理都是來自瑪薩瑞青年體育協會和瑪薩瑞聯合足球隊（Mathare United FC）。

14- 實例請參閱，《標準報》（Standard）（肯亞），〈年輕人清理瑪薩瑞〉（ 'Youth clean up Mathare' ），1989 年 4 月 23 日；國際新聞通訊社（Inter Press Service），〈貧民窟中由足球啟動發展〉（ 'Footballsets development rolling in slums' ），1989 年 11 月 29 日。

15- 實例請參閱，《紐約時報》（美國），〈在奈洛比貧民窟，足球給予貧窮的年輕人希望〉（ 'In Nairobi slums, soccer gives poor youths hope' ），1991 年 10 月 14 日，www.nytimes.com/1991/10/14/world/nairobi-journal-in-nairobi-slums-soccer-gives-poor-youths-hope.html；《基督科學箴言報》（Christian Science Monitor）（美國），〈踢足球的年輕人清理社區：在奈洛比的計畫結合運動和社區服務〉（Soccer playing youths clean up: Nairobi program combines sports and community service），1992 年 8 月 31 日；《讀者文摘》（Reader' s Digest）（美國），〈瑪薩瑞貧民窟裡的奇蹟〉（ 'Miracle in the Mathare slums' ），1994 年 4 月。

16- 鮑勃．門羅，〈兒童與環境：肯亞青年活動和環境清理的新方式〉（ 'Children and the environment: a new approach to youth activities and environmental cleanup in Kenya' ），《環境和都市化期刊》（Journal of Envrronment and Urbanization），第 4 卷（1992 年）。

17- 請參閱聯合國〈透過運動促進發展與和平：朝千禧年發展目標發展目標邁進〉報告（Sport for Development and Peace: Towards Achieving the Millennium Development Goals）（紐約：聯合國，2003 年）。

18-2004 年，瑪薩瑞青年體育協會在里斯本頒發的世界體育大獎中（World Sports Academy Awards），榮獲勞倫斯體育公益獎。

19- 勞倫斯體育公益基金會在八個國家設立國家基金會，包括阿根廷、德國、義大利、荷蘭、南非、西班牙、瑞士和美國。關於勞倫斯的進一步詳情，請參閱網站內容，www.laureus.com/home。

20- 關於世界街頭足球協會的進一步詳情，請參閱網站內容，www.streetfootballworld.org。

21- 關於和平與體育組織（Peace and Sport）的進一步詳情，請參閱網站內容，www.peace-sport.org。

22- 關於足球精神（Spirit of Soccer）計畫的進一步詳情，請參閱網站內容，www.spiritofsoccer.org。

23- 關於國際和平運動員組織（PeacePlayers International）的進一步詳情，請參閱網站內容，www.peaceplayersintl.org。

24- 關於消滅愛滋聯網和相關計畫的進一步詳情，請參閱網站內容，www.kickingaid sout.net。

25- 關於〈為和平而戰〉（Fight for Peace）計畫的進一步詳情，請參閱網站內容，www.fightforpeace.net。欲充分了解運動在全球發揮越來越強大的特殊向善力量者，請瀏覽運動與發展的國際資訊平台（www.sportanddev.org），Academy for Development 於 2003 年建構的平台，其組織位於瑞士。這個平台提供深入的歷史資訊、眾多本土性和全球性的運動與發展計畫的連結以及一系列針對重要問題的頂尖計畫個案研究，例如運動和殘障、災難應變、教育、性別、健康以及和平建構。此外，這個平台也為想在自己國內或社區推動一項計畫的人，提供詳細的資訊、實用的執行建議以及其他實用可靠手冊的參考資料。

26- 勞倫斯體育公益獎的年度獎項以外，超越運動高峰會每年也會頒發各種獎項，授獎對象包括透過運動促進教育、環境、健康、社會融合、衝突解決等方面的領導人，總共有 145 個國家 37 項不同的體育組織角逐這些獎項。請參閱網站內容，www.beyondsport.org。和平與體育組織大獎（Peace and Sport Awards）有八個不同的種類，請參閱網站內容，www.peace-sport.org/en/forum/awards/presentation/les-categories.html。

27- 舉例來說，在世界上最古老也最大型的國際青年足球賽程挪威盃歷史中，瑪薩瑞青年體育協會獲得的金牌數僅次於巴西的一支球隊。在 2006 年和 2010 世界盃期間舉辦的頭兩屆「希望足球盃」（Football for Hope），瑪薩瑞青年體育協會球隊也獲得優勝。

28- 瑪薩瑞青年體育協會球隊內部治理的相關數據，請參閱 www.mysakenya.org/resources.html。2009 年 FIFA 承認，全球足球界選出的最年輕高層人員可能是瑪薩瑞青年體育協會的 11 歲女孩雀樂蒂 · 穆索尼（Charity Muthoni），

她是凱優爾區（Kayole）選出的主席，這一區是瑪薩瑞青年體育協會最大的區，有兩千多位球員。請參閱國際足球總會網站 FIFA.com〈雀樂蒂獲選為瑪薩瑞青年體育協會最年輕的主席〉（ ‘Charity elected as MYSA youngest chairman’ ），2009 年 11 月 4 日，www.fifa.com/sustainability/news/y=2009/m=11/news=charity-elected-youngest-mysa-chairman-1128176.html。

29-25 歲的喬爾·阿喬拉（Joel Achola）是在瑪薩瑞青年體育協會中是「被困兒童」計畫（Jailed Kids’ project）的領袖，他在 2007 年的大選中成為肯亞國內最年輕的議員。請參閱《週日國家報》（Sunday Nation）（肯亞），〈年紀一點也沒有關係〉（ ‘Age has nothing to do with it’ ），2008 年 1 月 27 日。

30- 實例請參閱《人民報》（The People）（肯亞），〈肯亞足球總會在政府解散 U17 球隊之際面臨的嚴重問題〉（ ‘KFF lands in serious trouble as government disbands U17 team’ ），2003 年 2 月 15 日；《肯亞國家日報》（Daily Nation）（肯亞），〈起訴足球混蛋〉（ ‘Prosecute foottall crooks）社論，2003 年 2 月 17 日。

31- 同上。這可能是肯亞又一次在全球體育界創下的首例，因為在國際足球總會的朋友不記得有任何政府曾經因為謊報年齡而讓國家隊退出國際賽程。

32- 請參閱《肯亞時報》（Kenya Times），〈肯亞足球總會高層出庭面對貪腐罪名〉（ ‘KFF officials appear in court to face corruption charges’ ），2004 年 6 月 7 日。

33- 請參閱鮑勃·門羅的報告：〈從基層球員到金牌之路：利益相關者主導以及的改革與責任制是否該是非洲的足球前進的方向？〉（ ‘From grassroots to gold medals: are stakeholder-led reforms andownership a way forward for African football? ’ ），這篇報告發表於 2011 年 5 月 27 日在迦納阿克拉（Accra）舉辦的第一屆非洲足球高峰會（African Football Executive Summit）。

34- 這可能是 FIFA 第一次對球隊的支持超過國家協會成員。若不是 FIFA 的努力，尤其是副秘書長傑洛米·香檳（Jérôme Champagne）的支持，肯亞超級聯賽就無法撐過腐敗的足球界高層和政客聯手的抹黑攻擊。

35-《衛報》（英國）〈肯亞在非洲足球界率先終止貪腐的禍害〉（ ‘Kenya leads the way in ending blight of corruption in African football’ ），2010 年 7 月 11 日，www.theguardian.com/football/2010/jul/11/kenyan-premier-league。

36- 所有 FIFA 所有的財務報告，請參閱國際足球總會網站，www.fifa.com/about-fifa/official- documents/governance/index.html#financialreports。請參閱國際足球總會 2014 年財務報告（蘇黎世：FIFA，2015 年），第 142 頁。

37-2014 年聯合國計畫預算為 27 億美元；聯合國，《2014-15 年兩年期程擬定預算：前言及導論》（Proposed Programme Budget for the Biennium 2014–15: Foreword and Introduction〉（紐約：聯合國，2013 年）。

38- 請參閱世界銀行，2014 年《世界發展報告：風險與機會—管理發展風險》（World Development Report：Risk and Opportunity – Managing Risk for Development）（華盛頓特區：世界銀行，2013 年）。第 296-298 頁。

39- 請參閱 FIFA（2015 年），第 36 頁。

40- 請參閱財富（Fortune）世界五百大公司名單：http://fortune.com/fortune500。

41- 許多全球體育組織的總部都設在瑞士，包括世界十大體育組織中的七個組織：足球（國際足球總會，歐洲足球協會聯盟 / UEFA）、排球（國際排球總會，FIVB）、籃球（國際籃球總會，FIBA）、曲棍球（國際曲棍球總會，FIH）、手球（國際手球總會，IHF）以及奧運（國際奧會）。其他三大國際體育組織，包括板球（國際板球委員會，ICC）、橄欖球（國際橄欖球總會，IRB）和 田徑（國際田徑總會 / IAAF）則分別位於杜拜、伊朗和摩納哥。

42- 丹麥體育研究機構和其他合作夥伴共同為體育研究（Play the Game）和魯汶大學（University of Leuven）開發「體育治理觀察者」（Sport Governance Observer）做為新的量標工具，透過 38 的重要治理指標來評估體育組織的表現。請參閱體育研究（丹麥）：〈大部分的體育協會都沒有遵守善治的基本原則〉（ ‘Most sports federations fail to meet basic principles of good governance’ ），2015 年 7 月 10 日，www.playthegame.org/news/news-articles/2015/0056_most-sports-federations-fail-to-meet-basic-principles-of- good-governanceand，以及本報告中阿諾·基拉（Arnout Geeraert）撰寫的〈體育治理指標與量標工具〉

43- 舉例來說，非洲的足球協會（CAF）大會在 2012 年明目張膽地改變規定，只允許該協會執行委員會被選上的成員競選該協會主席一職。在下一屆大會中，該協會執行委員會 70 歲的年齡上限也被取消，以便已經掌權 27 年之久的年老現任主席可以再次參加下一屆的協會選舉。請參閱《世界足球內幕網》（Inside World Football）（英國），〈非洲的規定確保現狀得以維持〉（ ‘African rule changes ensure there will be no change’ ），2015 年 4 月 15 日，www.inside worldfootball.com/osasu-obayiuwana/16821-osasu-obayiuwana-african-rule-changes-ensure-there-will-be-none。

44- 挪威盃是全球真正透過運動推動「美好賽事」（beautiful game）和「跨種族友誼」（Colourful Friendship）的最佳典範之一，每年在 7 月的最後一週，來自 50 個國家超過一千五百支足球隊的三萬多位男女球員共襄盛舉。在 2015 年的挪威盃以前，16 歲以下的挪威和瑪薩瑞球員組成「跨種族友誼」球隊，並於瑪薩瑞青年體育協會足球在奈洛比的「瑪薩瑞青年體育協會足球希望中心」（MYSA Football for Hope Centre）一起進行一週的訓練，隨後再移師挪威進行一週的共同生活和訓練。「跨種族友誼」球隊的贊助商 和合作夥伴包括 挪威足球教練協會（Norwegian Football Coaches Association / NFT），挪威 SANA 基金會（SANA Foundation），挪威足球協會（NFF），挪威盃和瑪薩瑞青年體育協會的「挪威之友」組織（MViN）。

1-2 公平競爭理想與現實

理查德 H・麥凱倫（Richard H. McLaren）[1]

緒論

皮埃爾德・顧拜旦（Pierre de Coubertin）常常被視為現代奧林匹克主義的始祖，因為他將公平競爭的觀念視為奧林匹克精神的核心[2]。顧拜旦提出建立國際奧會（International Olympic Committee，IOC）的倡議，該組織制定的《奧林匹克憲章》主張「運動是一種人權」，並且將奧林匹克精神定義為「友誼、團結和公平競爭」[3]。公平競爭不僅止於運動員同意遵循的抽象理念，也是我們要努力建立的社會組織運作模式。公平競爭需要對明文規定的遵守、對潛規則的尊重以及對隊友、裁判、對手與粉絲的尊重。公平競爭需要重視運動的友善競爭、團隊精神、公平競爭、平等、誠信、團結、寬容、關懷、卓越和樂趣。公平競爭的理想始於基層運動員，並延伸到奧林匹克選手和專業運動員。更重要的是，體育活動在現代社會中和其他照劇本演出而且已有既定結局的娛樂形式不同。

體育界必須確保公平競爭，才能繼續保有現在的成功，但是世界各地的體育界在公平競爭方面都飽受批評。貪腐人士為了特定個人或團體的利益，濫用體育界和奧林匹克理想所給予的空間並上下其手，破壞了公平競爭的理想，藉此剝奪了運動賽事最重要的特色：結果的不確定性。

社會大眾認為體育界理應公平競爭，而貪腐的治理方式和比賽造假破壞了體育界在公平競爭方面的誠信度，從基層比賽到國際巨型賽事都受到影響。這是一個令人擔憂的現象，尤其是因為國際體育組織面臨的貪腐指控越來越多。國際足球總會（Fédération Internationale deFootball Association，FIFA）以及國際田徑總會（International Association of Athletics Federations，IAAF）一直備受爭議，原因是他們的遴選委員會（selection committees）被指控在申辦過程中收取回扣，在管理高層的選舉中行賄[4]。2015 年 5 月，9 位 FIFA 官員和 5 位 相關企業主管因為「詐騙、詐欺和洗錢陰謀」而遭受逮捕[5]，此舉展現美國政府打擊國際組織貪腐行為的能力和意願。隨後，澳洲、哥倫比亞、哥斯大黎加和瑞士都分別針對收賄、洗錢和申辦過程中的舞弊等提出指控，進行獨立公正的調查。卡達成功爭取到 2022 年男子足球世界盃的主辦權，這件事一直受到批評，而且有人斷言背後有收賄的問題。此外，對於球場和設施工程的移民工人而言，卡達的「外勞擔保制度」（kafala system）侵犯了他們的人權，國際社會因此施壓卡達廢除這個制度，但卡達政府至今尚未採取行動[6]。雖然贊助企業已經對這些情況表示關切，但 2022 年世界盃的贊助商至今尚未有人因為收賄指控或工作條件等問題而取消其資助。身為世界盃的參與者，這些贊助企業是有能力促成改變的。

在北美地區，全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）的企業贊助經常持續受到強烈反對，這些贊助讓該協會得以利用運動員而獲取數億美元的利潤，可是卻只有非常少數的運動員能在離開大學校隊後繼續他們的運動生涯[7]。此外，這些大學運動員可能會因為加入校隊而犧牲課業，以便將自己打造成為球隊和學校創造成功和利潤的「業餘」運動員菁英。

媒體報導[8] 治理不佳或運動員違反公平競爭理想的新聞時，社會大眾會因此擔憂賽事是否有人放水、是否公平競爭並遵守規則。不管是官員收受回扣、運動員使用禁用物質或比賽造假，這些事實都可能會深刻地影響社會大眾對體育界的觀感。上述事證會讓體育活動的各個面向都受到質疑，從最高階的體育管轄組織（governing organisations）一直到所有個別運動員都會受到影響。

貪腐行為的曝光與起訴也造成了相同的觀感問題，讓社會大眾不禁懷疑這樣不為人知的行為已經持續多久？體育界又有多少光榮的時刻可能因為運動場上和場外的貪腐行為而蒙塵？因此，貪腐行為就像是致命的寄生蟲，因為這些行為會腐蝕並摧毀公平競爭的理想，而公平競爭對體育界的持續成功與發展是不可或缺的一部分。即使各種體育組織中猖獗的貪腐行為腐蝕了公平競爭的理想，但是國際體育界至今仍是價值數十億美元的產業。

理想

國際體育組織的目標是促進公平競爭，並且讓各項運動的所有參與者真正地公平競爭。公平競爭的促進需要明確主張倫理價值[9]、制定反禁藥計畫[10] 並推動體育界的參與。然而，在這一份《全球反貪腐報告》中，現實的情況往往與理想背道而馳[11]。

規定執行（enforcement）往往充滿爭議而且容易引發訴訟，即使是局部的規定執行。世界反禁藥組織（The World Anti-Doping Agency，WADA）是一個廣為人知而且積極作為的組織，但是它的職責僅限於在體育界防止禁藥的使用；世界反禁藥組織不處理其他形式的墮落行為。世界反禁藥組織的主席大衛・霍曼（David Howman）已建議盡速

成立一個體育誠信機構，以解決世界反禁藥組織現今職責範圍以外的貪腐問題，包括賭博、比賽造假和賄賂[12]。這些貪腐行為涉及所有相關單位與人士的利害，包括運動員、粉絲、教練、體育組織、利益相關者與贊助商；當政府官員涉及體育界的貪腐時，政府的利害也會受到牽動。美國聯邦調查局對FIFA的調查改變了規定執行的方法，亦即美國是依〈反勒索與受賄組織法〉（ 'RICO' statute）[13]提出控告，這個法規大多是用來起訴組織犯罪活動。

貪腐傳聞讓體育界公平競爭的觀念蒙上一層陰影，也腐蝕了現代奧林匹克主義的理想。成立一個結構類似世界反禁藥組織的體育誠信機構，可以要求各國政府和體育組織共同努力，並運用這股力量積極對付貪腐問題。目前世界反禁藥組織和新成立的自願參與反禁藥組織（Voluntary Anti-Doping Association，VADA）[14]等組織在法規和管理方面都提供較為全面的解決方案，規定涉及貪腐行為的人士更確實地負起責任。雖然現在已有徹底消滅體育界貪腐的全面解決之道，但仍需要更多行動，才能達到國際體育組織和奧林匹克運動信奉的理想。

事實：向前邁進

如果想要透過杜絕貪腐來促進並落實體育界的公平競爭，所有利益相關者必須介入其中，並且建立有權力強制執行規定的機制。對抗體育界的貪腐不能光喊支持奧林匹克理想的口號，社會大眾會因為貪腐行為的曝光與起訴而嚴格檢視，這些貪腐行為破壞體育界的可信度，也會讓管轄組織受到質疑。如果國際體育組織證明自己無能在該運動項目中終止貪腐行為，公平競爭就會繼續淪為不切實際的理想，而無法落實。

附註

1- 理查・麥凱倫是麥凱倫全球運動解決方案公司（McLaren Global Sport Solution Inc）的執行長。這個組織致力於研究體育界治理和誠信的最佳作法，他亦是加拿大倫敦市西安大略大學（Western University）法學教授。

2- 皮埃爾德・顧拜旦（Pierre de Coubertin），《奧林匹克主義：精選文集》（Olympism: Selected Writings）（洛桑：國際奧會，2000 年），第 588 頁。

3- 國際奧會，《奧林匹克憲章：2014 年起 12 月 8 日生效至今》（Olympic Charter: In Force as from 8 December 2014）（洛桑：國際奧會，2014 年），第 11 頁，www.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf。

4-《環球郵報》（the Globe and Mail）（加拿大），〈三位國際足球總會的理事會成員因為涉及世界盃申辦過程中的貪腐活動而接受調查〉（ 'Three FIFA board members under investigation in World Cup bid corruption probe' ），2014 年 11 月 27 日，www.theglobeandmail.com/sports/soccer/three-fifa-board-members-under-investigation-in-world-cup-bid-corruption- probe/article21820656。其他請參閱《衛報》（英國），〈國際田徑總會主席之子在 2017 年杜哈亞運申辦過程中疑似開口要求五百多萬美元〉（ 'Questions for IAAF president' s son over5m request to Doha amid 2017 bid' ），2014 年 12 月 10 日，www.theguardian.com/sport/2014/dec/10/questions-for-iaaf-presidents-son-over-5m-request-to-doha-amid- 2017-bid。

5- 美國司法部，〈9 位國際足球總會官員和 5 位企業主管因詐欺和洗錢陰謀被起訴〉（ 'Nine FIFA officials and five corporate executives indicted forracketeering conspiracy and corruption' ），2015 年 5 月 27 日，www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials- 和 -five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and。

6-《半島電視台美國頻道》（Al Jazeera America），〈國際特赦組織：卡達勞權改革的進度落後〉（ 'Amnesty: Qatar lagging on labor reforms' ），2015 年 5 月 21 日，http://america. aljazeera.com/articles/2015/5/21/amnesty-qatar-lagging-on-labor-reforms.html。

7-《紐約時報》（美國），〈和全國大學體育協會算帳的時候到了〉（ 'Day of reckoning for NCAA' ），2014 年 6 月 6 日，www.nytimes.com/2014/06/07/opinion/nocera-day-of-reckoning-for-ncaa.html?_r=0。

8- 實例請參閱塞普・布拉特擔任主席 17 年期間壟罩 FIFA 的媒體報導醜聞，《紐約時報》（美國），〈塞普・布拉特擔任 FIFA 主席期間的醜聞〉（ 'FIFA scandals while Sepp Blatter has been president' ），2015 年 5 月 22 日，www.nytimes.com/aponline/2015/05/22/sports/soccer/ap-soccer-fifa-election-scandals.html。在電視節目方面，約翰・奧利佛（John Oliver）主持的美國深夜搞笑節目《上週今夜》（Last Week Tonight）中，有兩集專門探討 FIFA，目前線上觀看人次已經超過一千五百萬。此外，FIFA 官員被公開逮捕的熱門新聞被全球媒體廣為報導，傳遍小型報紙和知名全球報紙。全國大學體育協會被指控以教育機構的身分運用田徑和運動員取利，已經成為社會大眾茶餘飯後的話題；相關資料請參閱《大西洋》雜誌（The Atlantic）（美國），〈為何國會還沒調查全國大學體育協會的貪腐行為？〉（ 'Why hasn' t Congress investigated corruption in the NCAA? ' ），2014 年 4 月 9 日，www.theatlantic.com/entertainment/archive/2014/04/why-hasnt-congress-investigated-corruption-in-the-ncaa/360391。

9- 實例請參閱《國際足球總會的倫理守則》（FIFA’s Code of Ethics）的序文，2012 年版（蘇黎世：FIFA ，2012 年），www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/82/codeofethics2012e.pdf。

10- 實例請參閱布萊恩・庫克森（Brian Cookson）被選為國際自由車總會（Union Cycliste Internationale）主席後於 2013 年進行的改革，包括但不限於針對禁藥防制和運動員生物護照（athlete biological passport）的嚴謹使用，以及與反禁藥的國際體育組織、內部和外界法律顧問、政策委員會（policy boards）進行合作：國際自由車總會，國際自由車總會反禁藥計畫，www.uci.ch/clean-sport/anti-doping。

11- 實例請參閱國際舉重總會（International Weightlifting Federation）的〈宗旨〉（ ‘Mission’ ），www.iwf.net/focus-on-iwf/about。

12- 大衛・霍曼（David Howman），〈支持體育界建立誠信並打擊貪腐〉（ ‘Supporting the integrity of sport and combating corruption’ ），《馬奎特體育法評論》期刊（Marquette Sports Law Review），第 23 卷（2013 年），第 247 頁。

13- 被詐騙犯影響又貪腐猖獗的組織，1970 年的組織犯罪防制條例（Organized Crime Control Act）的部分內容：USC 第 8 § § 1961–1968（1970 年）。

14- 請參閱自願參與反禁藥組織（VADA）網站：http://vada-testing.org。

1-3 自主運作和治理
打擊體育界貪腐不可或缺的兩個相輔相成的因素

讓 - 盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet）[1]

「自主運作」（autonomy）的英文字源結合了兩個希臘字：auto 和 nomos，合起來的意思是「自訂法律的人」。「自主運作」是一個存在已久的道德觀念，最有名的闡述者是十八世紀的德國哲學家康德・伊曼努爾（Immanuel Kant），這個概念後來被英語系的思想家用來表達「自我約束」（self-rule）和「自我治理」（self-governance）的意涵。此外，「自主運作」也是歐洲國家殖民地在十九世紀和二十世紀脫離殖民統治後的核心原則。1990 年代，隨著新公共管理（New Public Management，NPM）觀念的出現，再加上公共行政學全面賦予政府部門接受自主運作的觀念，管理和政治科學界也為「治理」（governance）這個概念賦予新的意涵 / 面向[2]。在二十世紀，傳統協會性質的體育組織（球隊和協會）在管轄體育活動時擁有高度自主運作的空間[3]。在部分歐洲國家（如法國和義大利），甚至由他們專門執行的公共服務任務。對於體育界的管轄組織而言，自主運作對體育界和體育組織都十分重要，以下內容會加以說明。治理一詞在十七世紀的法國是指一個總督控制的領土[4]，1990 年代，「治理」在管理科學和政治科學都變成一個重要的觀念。目前這個觀念的定義已經非常多元化，也進行了各種分析，所以本章無法概括所有的定義和分析[5]。現在「治理」已經成為普遍使用的詞彙，這是世界銀行（World Bank）[6] 和歐盟[7]等跨國政府組織使用「善治」（good governance）一詞，來表達一個對於政府和企業都適用的觀念。對於體育界和辦理體育活動的體育組織（球隊、協會、管轄組織等），治理都是重要的議題，這些組織越來越需要和政府機關、非政府組織、其他非營利組織和企業共同合作，尤其是運動設備公司、贊助商和媒體[8]。

現在是二十一世紀初期，「自主運作」和「治理」的觀念在國際社會以及全球各地都是已經爭辯數十年的重要議題。這兩個觀念已經取代「運動的特殊性質」（specific nature of sport），成為體育界最夯的議題。「運動的特殊性質」繼 2000 年的尼斯宣言（the Declaration of Nice）之後，終於在 2009 年被歐洲正式承認，納入里斯本條約（Lisbon Treaty）第 165 條關於歐盟運作（Functioning of European Union）的條款內容，相關內容以下會說明。非營利體育組織對於自主運作和治理的關注並不亞於主管機關（當地或區域性體育部門或部會）、跨政府組織（歐盟、歐洲理事會、聯合國等）以及非政府組織（國際奧會、國際體育協會、國際透明組織等）。本章回顧這兩個觀念在國際體育領域的發展過程，並且說明這與制定打擊體育界貪腐和改善體育組織管理政策的密切關係。體育界現在已經成為社會中非常重要的一環，最後我們會提出幾個結論，指出體育管理和法規的討論應該著重的方向，尤其是達到環境、社會和治理等方面的特定標準。

自主運作

《奧林匹克憲章》相當於高階奧林匹克體育組織（又稱為《奧林匹克運動》/ Olympic Movement）的憲法，它在 1949 年首次提到「自主運作」一詞[9]。當時各國對體育界的干預越來越明顯，尤其是在前蘇聯國家，而這些國家正在開始加入《奧林匹克運動》（蘇聯首次參加的奧運會是在1952年赫爾辛基奧運會）。對國際奧會的成員而言，以自主運作的國家奧委會（NOC）作為各國加入國際奧會的條件並因此授予這些國家參與奧運的條件，是抗拒這些國家的政府施壓的方式之一。

然而，上述觀念並不是在當時才出現，而是《奧林匹克運動》一邁入二十世紀之際就強調的精神。1909年，當時擔任國際奧會主席皮埃爾德・顧拜旦（Pierre de Coubertin）曾經宣布：「一旦國家的巨大魔爪悄悄介入之時，任何一群自主運作的體育組織的善意就會隨之瓦解[10]。」

1972年，慕尼黑奧運遭受巴勒斯坦恐怖分子攻擊以後，當時的國際奧會主席艾利・布倫戴奇（Avery Brundage）以「奧運必須繼續舉辦」（the Games must go on）為題發表了一個備受爭議的演說，重申了同樣的觀念，他表示：「1972年在慕尼黑舉行的第20屆奧運會已經受到兩次野蠻攻擊。我們輸掉了對抗赤裸裸政治勒索的羅德西亞解放戰爭」。（這裡是指非洲國家政府威脅抵制奧運的杯葛事件，國際奧會因此在奧運會舉辦不久之前取銷對羅德西亞（現在的辛巴威）的參賽邀請。

歐洲理事會的1992年歐洲體育憲章（European Sport Charter 1992）（基於1975 年全民運動憲章 / Sport for All Charter 1975的原則）重申自主運作的觀念：「自願加入的體育組織有權依法制定決策程序。各國政府和體育組織應承認雙方需要尊重彼此的決定 」（第 3.3 條）。歐盟國家元首和政府首長在2000年尼斯宣言（Nice Declaration of 2000）確認這項原則，但沒有使用「自主運作」（autonomy）一詞，當時的文字是：「體育組織的任務是在適當考量本國和區域（歐洲）法規的情況下，基於民主透明的運作方式，依照自己的目標來辦理和推動其運動項目的活動，而且享有獨立性和自行運作的權利。」

跨政府組織於1995年發表上述聲明，當時歐洲法院（European Court of Justice）的博斯曼判決（Bosman ruling）宣告歐盟的足球員轉會規則違法，並強制國際足球總會（FIFA）變更自己的足球員轉會規則。體育機構將這個判決視為對體育事務的干預，最後呼籲各國政府承認「運動的特殊性質」。體育界免受歐洲法律規範的特殊地位終於在1999年的歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）受到承認。然而，由於「運動的特殊性質」的定義並不明確，所以並沒有產生實質的影響，當然也不能讓體育界免於歐洲法律規範。2004 年，國際奧會修訂《奧林匹克憲章》，重申以下立場：「各國國家奧委會必須保持他們的自主運作，並且抗拒和任何形式的施壓，包括但不限於可能會讓他們無法遵守《奧林匹克憲章》的政治、法律、宗教或經濟壓力」（第 28.6 條）。

2006年，歐洲法院對於梅卡-麥地那案件（Meca-Medina）進行判決，兩位羅馬尼亞的游泳選手在本案中對他們的禁藥懲處提出異議，但宣判結果對體育組織有利。「如果涉及的體育活動是在該歐洲條約規範的範圍內，從事這項體育活動就必須遵守該條約各種規定所衍生的義務。」換句話說，所有體育規則（包括這個案子涉及的禁藥規則）都可能要遵守歐盟適用的法規。這個判決的內容和尼斯宣言的精神並不同，國際奧會因此在洛桑召開了一個以體育組織的自主運作為主題的研討會。

2007年，歐盟針對體育發表一份白皮書，體育機構的擔憂成真，促使國際奧會同年再次召開針對《奧林匹克運動》自主運作的研討會。本次研討會後採用的決議強調一個事實：體育組織的善治是「保障奧運會和體育組自主運作並確保我們的利益相關者尊重自主運作的必要條件」（決議第6點）。2008年2月，國際奧會經過一番研究後提出總共七章的「奧運及體育運動善治的基本通用原則」（basic universal principles for good governance of the Olympic and sporting movement，BUPs）[11]，第七章的名稱為「政府建立和諧關係並同時保持自主運作」。

托馬斯・巴赫（Thomas Bach）2013年成為國際奧會主席以前，曾於2009年奧林匹克大會演說中提出「奧運及體育運動善治的基本通用原則」（BUPs）。這個演說的主題是「多元中的團結」（Unity in diversity），請求各界支持體育界的自主運作和善治。奧林匹克大會採用這些原則（大會最終文件 / Final Document of the Congress 的第41 點）以後，他們被納入國際奧會的倫理守則（code of ethics），自此「奧運及體育運動善治的基本通用原則」成為《奧林匹克運動》必須遵守的原則：所有《奧林匹克運動》的相關單位都必須尊重「奧運及體育運動善治的基本通用原則」，尤其是透明度、職責和課責方面的原則（國際奧會倫理守則第C1點）。奧林匹克大會的最終文件（Final Document）宣稱：「體育界的自主運作和善治是《奧林匹克運動》的基本理念，認可並尊重我們各自的個體性並且透過多元性達到團結」（第3.27點）。

這樣的信念後來在2011年公布的修正版奧林匹克憲章中進一步闡述：「認可體育活動是在社會架構內進行，《奧林匹克運動》中的體育組織應有自主運作的權利與義務，包括自行制定並控管運動規則、決定組織的治理方式與結構、有權舉行不受任何外界影響的選舉以及負責確保遵守善治原則（《奧林匹克憲章》第五個基本原則）。這個原則採用作者[12]對自主運作的定義，卻沒有確實解釋體育組織為何應該享有自主運作的權利。

《奧林匹克運動》中的幾個組織，包括國際運動總會（IFs）和國家奧委會等核心機構，運用《奧林匹克憲章》認可的自主運作原則來制定他們自己的倫理守則。2004年的FIFA（2013年修訂）和2012年的瑞士奧運協會（Switzerland Olympic Association）就是如此。

剛進入二十一世紀之際，許多個國家的體育組織都譴責政府對體育界的干預，包括阿富汗、甘比亞、迦納、印度、科威特、奈及利亞、巴基斯坦、巴拿馬和波蘭。這些申訴促使國際奧會對阿富汗、科威特和印度等國家奧委會做出暫時停權的處理，分別禁止這些國家用他們的國旗參加2000年的雪梨奧運、2012的倫敦奧運和2014年的索契冬季奧運。早在1970年代，美國國會通過法令，建立美國奧會（USOC）並賦予它在美國擁有奧林匹克五環標誌的產權（〈業餘運動法案〉/ Amateur Sport Act），當時國際奧會就已抗議卻無疾而終。然而，在世界體育的發展過程中，被排除參加奧運其他全球賽事的國家都是小國或是參賽成績不佳。

在實施憲政的國家，自主運作會受到限制，而且不可能完全不受影響，這是無庸置疑的事。不同作者分別將這個情形稱為「條件式自治」[13]、「妥協的自主運作」（negotiated autonomy）[14]或「務實的自主運作」（pragmatic autonomy）[15]。國際奧會主席於2013年聯合國在紐約舉辦大會時提出「負責的自主運作」（responsible autonomy）[16]這個觀念，現在這已成為國際奧會的信條：

不管我們在哪裡進行體育活動，規則都是一樣的。這些全世界認可的規則都以共同的「普世倫理」為基礎，包括公平競爭、包容和友誼。然而，為了在全球實施這個「普世法則」並推廣我們的價值，體育界就必須樂於進行負責任的自主運作。政治界必須尊重體育界的自主運作，如此體育組織才能在不同的法規、風俗和傳統的國家中落實這些普世價值。負責任的自主運作並不代表體育界的運作應該免受法律規範，而是意味著我們尊重不只專對體育界和體育組織，

主要是因政治因素所制定的國家法律。

在西方社會的慣例中，人們可以依世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）（第20.1條）認可的和平集會結社自由，在不妨礙公眾秩序或牴觸所在國法規的前提下，建立體育組織和採用自己想要的規則，並且要求組織的所有成員遵守這些規則。上述組織（球隊、協會）構成了現代體育機構的基礎，這些組織的發展始於十九世紀的歐洲。基於上述，一個在瑞士的拳擊組織可以在不違反瑞士民法第69條和第70條規定的前提下（管轄協會的法規），自行決定主席的選舉方式，並且在不強迫選手攻擊的條件下，制定拳擊的任何規則。舉例來說，「攻擊至死」（這會破壞公眾秩序）就是一個強迫攻擊的規則。另一方面，部分組織的體育規則可能會牴觸國內或國際法，如國籍法規或歐洲單一市場的相關規範（博斯曼判決就是其中一個實例）。如果政府通過否定現有體育規則的法律，就也有可能產生衝突，印度在2011年就發生這樣的事，印度政府在印度奧運協會（Indian Olympic Association）的反對下，試圖限制國內體育協會領導人的年齡與任期。此外，商業合作夥伴（贊助商和媒體）也可能施壓以改變體育規則。其他的例子包括業餘拳擊手不准戴保護頭盔，該規定是為了讓觀眾可以看清楚拳擊手的臉（其他例子如網球規則的搶七、田徑賽中兩次搶跑後喪失比賽資格等。）

在西方社會以外的國家，體育界的自主運作就很難找到正當的理由。有些作者認為，即使是在西方國家，體育界在實務上也沒有自主運作，有些研究者[17] 認為丹麥就是其中一個例子。在英國，政府很少干預體育界的運作，英國政府已設立被稱為半自治非政府組織（quasi-autonomous non-govermental organizations，QUANGOS）的公共組織（如「UK Sport」），來支援英國的體育組織並扶持頂級體育活動。在中國，體育組織稱為官辦非政府組織（governmental non-governmental organizations，GONGOs），以強調體育組織與政府之間的密切關係，也顯示這些組織缺乏免於政府控制的自主運作（中文的「公」是「公眾」的意思）。舉例來說，中國奧委會多少是由體育部門的官員來管理。在全球的幾個國家，國家奧委會的主席也是該國的領導人或體育部門的部長。

今日如果沒有政府的合作，很難主辦大型運動賽事，或是對治體育界的禁藥使用、暴力或比賽造假。事實上，只要體育組織的自主運作受到尊重，他們就會樂於接受這種的合作（請參閱「奧運及體育運動善治的基本通用原則」第七章）。支持體育界自主運作最常見的原因是體育界的運作應該獨立於政治之外。但這個理想如同《奧林匹克運動》在1980年代終於放棄對於業餘運動員的堅持一樣，不但根本不可能實現，而且也違背了復興奧運的理由[18]。免於政治干預和審查一直是讓體育組織最常用來將自主運作合理化的理由。但是由於政府在二十一世紀的今日不能為所欲為；因此從自由主義的角度來說，只要政府能夠控管法規以及發生問題的運動項目，政府應該適度將權力交給其他機構，包括自籌財源的體育組織等私人組織，這才是支持體育組織自主運作更好的理由。

托馬斯・巴赫在 2009 年奧林匹克大會以「多元中的團結」（Unity in diversity）為名的演說中，認同上述對於自主運作的必要限制。他在 2013 年角逐國際奧會主席時提出的宣言中，又再次重申他對這個觀念的支持。他當時甚至將體育組織自主運作視為《奧林匹克運動》和國際奧會在未來幾年面臨的重大挑戰：

體育界必須保持政治中立，絕不能變得政治化，這就是《奧林匹克運動》之所以為何需要負責任的自主運作並且和政治保持負責的合作關係，這可以透過《奧林匹克運動》和各級政府組織基於互相尊重的溝通做到，包括聯合國、跨政府組織和各國政府。我們應該更明確地定義負責任的自主運作這個觀念，並且向所有單位善加宣揚傳達這對政治界和體育界的好處…… 基於《奧林匹克運動》的組織架構，對於一個成員組織之自主運作的抨擊即是構成對《奧林匹克運動》整體自主運作的抨擊。舉例來說，一個國家協會缺乏自主運作總是會導致相關國家奧委會和國際運動總會也缺乏自主運作。因此，除了採取防範措施以外，我們還應該進一步加強和平衡我們的懲處體系。每個國際運動總會和每個洲的國家奧委會和國際運動總會都應該指派一位專家擔任最高階的主管，以便在任何自主運作問題發生時可以仰賴。國際奧會決定的懲處應該盡可能被各國際運動總會遵守和尊重，因為這種團結一致的方式最為有效[19]。

巴赫被選為國際奧會主席以後，指派愛爾蘭籍帕特里克・希基（Patrick Hickey）（他亦是國家奧委會的代表），擔任國際奧會的執行委員會中負責自主運作事務的國際奧會成員。

治理

「治理」（governance）一詞在國際體育界於1998年首次出現，當時正是「鹽湖城醜聞」（Salt Lake City scandal）爆發之時[20]。由於「鹽湖城醜聞」，國際奧會被迫調查大約30個成員，他們被指控收取鹽湖城2002年冬奧申辦委員會給予的好處（如豪華旅遊活動、獎助金、免費商品或服務）。

1995年，國際奧會的成員已經決定由（美國）猶他州的鹽湖城來主辦2002的冬奧，而鹽湖城也於2002年順理成章地主辦，當時的主席已經換人（前任組織委員會主席當時已經辭職，該組織主席的所有罪名在2003年的判決中皆不成立）。但是調查結果顯示，之前的申辦過程也發生類似的行為[21]。

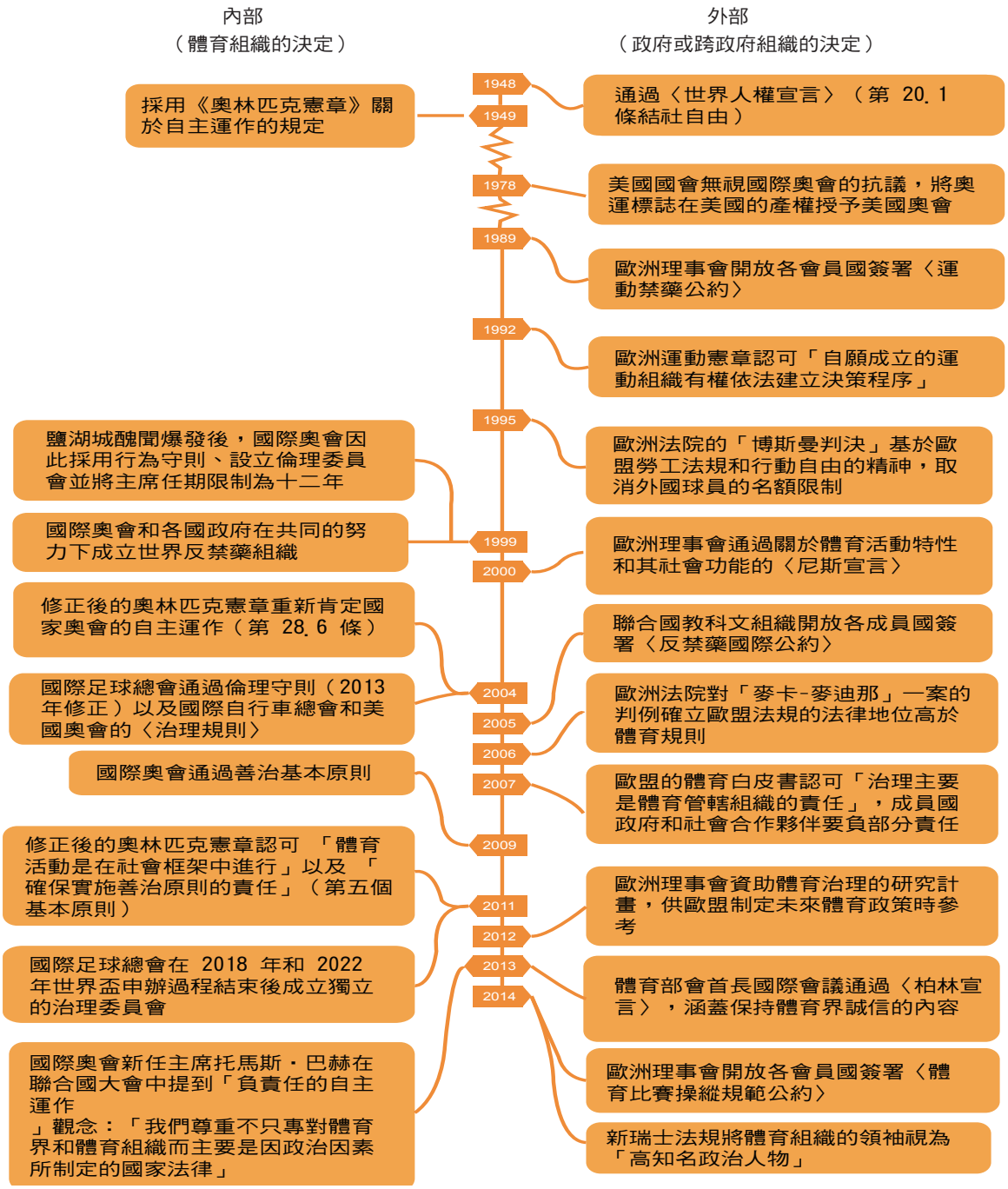


圖 1.1 體育界自主運作發展過程中的重要決定

在國際奧會主導的調查結束以前，4位國際奧會的成員已經辭職或過世，6 位成員已經被開除，10 位成員已經被譴責。這件醜聞讓國際奧會大受打擊，因此它在 1999 年針對自己的治理方式進行實質的改革，設立一個倫理委員會並制定一套倫理守則，用來懲處違反規定的行為並限制任期，最著名的例子是國際奧會主席（最長任期 12 年）。此外，國際奧會亦必須接受代表主要利益相關者的新成員，包括運動員、國家奧委會和國際運動總會。上述改革讓國際奧會得以遠離媒體和贊助商的關注，並享受 2000 年雪梨夏季奧運的成功。「治理」一詞剛開始大多都是媒體和國際奧會的贊助商在使用，後來政府單位也開始跟進。1999 年，《奧林匹克運動》因為治理問題而成立了世界反禁藥組織（WADA），以共同對治體育組織過去無力自行控管的現象。

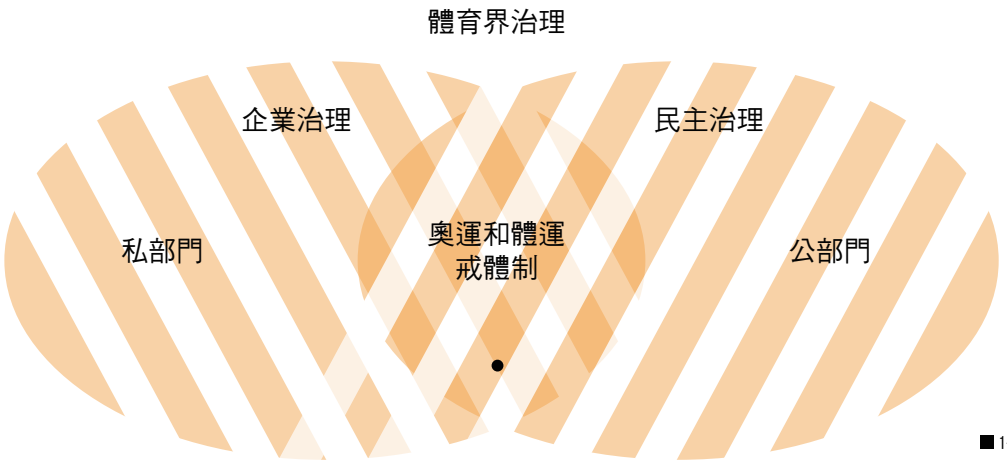
歐洲奧委會（European Olympic Committees，EOC）是歐洲 49 個國際奧會認可的各國奧委會傘狀組織。2001 年 2 月，歐洲奧委會和國際賽車總會（International Automobile Federation）共同合作，在國際賽車總會的資助下，於布魯塞爾舉行「遊戲規則：第一屆體育治理國際會議」（The rules of the game: first international governance in sport conference）。雅克・羅格（Jacques Rogge）在會議中闡述他推動的一個運動主題，他說道：「既然運動是建立在倫理和公平競爭的基礎上，體育治理就必須遵守透明度、民主化和課責方面的最高標準」[22]。該會議結束的幾個月後，他獲選為國際奧會的主席。他的想法深深受到印度和愛爾蘭後裔的英國研究者桑德・卡特瓦拉（Sunder Katwala）影響[23]。

2004 年，「治理」一詞首次出現在《奧林匹克憲章》之中（第 19.3.2 條）[國際奧會執行委員會] 核可所有關於組織內部治理的規定。更重要的是，2011 年治理被納入國際奧會的首要任務，以「為了鼓勵和支持倫理和體育界善治的推動、透過體育進行青年教育並且致力於確保體育界普遍遵守公平競爭的精神和禁止暴力」（第 2.1 條）。同年，《奧林匹克憲章》的第五個基本原則將治理和自主運作這兩個觀念緊密連結（請參閱上文）。這個原則在 2012 年至少有部分落實，當時國際奧會運用前文提到的「奧運及體育運動善治的基本通用原則」，來評估當時想要繼續參加夏季奧運活動的 28 個國際運動總會，以及 7 個想要加入這些活動的國際運動總會[24]。該評估結果是將暫時排除摔角，因為摔角國際運動總會的決策單位沒有女性和運動員委員會，而且沒有遵守「善」治的不成文規定。

國際自行車總會（Union Cycliste Internationale，UCI）在 2004年推出「善治規則」，其他體育組織很快就跟進，包括 2005 年的荷蘭國家奧委會（NOC*NSF）和美國奧會（the United States Olympic Committee，USOC）、2006 年的 英聯邦運動會協會（Commonwealth Games Federation）以及 2008 年的歐洲團隊運動協會（European Team Sports Association）[25]。政府組織或跨政府組織也陸續跟進，如 UK Sport（2004 年）、歐盟（2000 年和 2007 年）以及歐洲理事會（2004 年和 2005 年）。自二十一世紀開始以來，許多人都對治理提出自己的定義；光是體育界的「善治」（good governance）原則，本文作者和邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic）已經找到超過 35 種定義，大部分都是條件式的定義[26]。另一方面，衡量體育組織治理表現的工具非常少。少數的工具包括 UK Sport 的 11 個「治理規範」（Governance Requirements）、澳洲運動協會（Australian Sports Commission）的 20 條「體育治理原則規定」[27] 和 63 個「國際體育加強治理基本指標」（Basic Indicators for Better Governance of International Sport，BIBGIS）[28]。國際奧會的文件對於「奧運及體育運動善治的基本通用原則」衍生出來的一百多個指標照單全收，但事實證明這些指標不易運用[29]。即使制定了所有這些原則，國際透明組織[30]在 2009 年提出的一份報告中，仍然譴責體育界還是缺乏透明度和課責這兩個體育組織治理的重要準則。

2010 年底、2018年（俄羅斯）和 2022年（卡達）兩屆足球世界盃主辦國遴選過程期間和遴選過後，FIFA也發生類似十年前強烈撼動國際奧會的危機，導致 FIFA 的執行委員會的數位成員被除名、暫時停權或被迫辭職。當時國際透明組織送交 FIFA 一份報告，名為《安全之手：打造國際足球總會的誠信和透明》（Safe Hands：Building Integrity and Transparency at FIFA），[31] 該報告列舉了幾個可以採取的具體措施。FIFA 為了因應這個危機，於 2011 年設立了獨立治理委員會（Independent Governance Committee，IGC），並提名瑞士 專家馬克・皮斯（Mark Pieth）作為該委員的主席。他也對該組織進行了分析，並提出名為《FIFA 治理》（Governing FIFA）的分析報告[32]，獨立治理委員會隨後也提出數份報告，建議足球界的管轄組織可能得以採取的行動。由於這些報告，2012 年和 2013年的 FIFA 大會分別核可了改善該組織治理表現的一系列措施。在巴赫角逐國際奧會主席一職的過程中，他表示希望能夠採取同樣的措施，亦即在倫理委員會設立兩個負責調查和裁決的單位以加強其獨立公正性[33]。

歐盟委員會於 2012 年至 2013 年之間，資助了關於體育治理的研究計畫，為 2014 年至 2017年期間歐洲體育政策的制定做準備，該政策在採用 1999 年歐洲聯盟運作方式條約（the Treaty on the Functioning of European Union 1999，里斯本條約）第 165 條後執行。這些計畫包括〈國際體育善治行動〉（Action for Good Governance in International Sport）[34] 和〈基層體育的善治〉（Good Governance in Grassroots Sport）[35]。



■1-2 治理需求

這些不同的體育治理方式引發了兩個重要的議題。第一個議題是平衡體育組織治理的基本要求：那些規定是必要的？那些規定又僅止於「立意良善」？這個問題又衍生出第二個議題：基層體育界急迫需要可以用來衡量體育組織治理表現的指標，如同其他政府和私人組織甚至國家一樣（請參閱世界銀行的全球治理指標 / Worldwide Governance Indicators）。這些指標可能必須包括類似「國際體育加強治理基本指標」的衡量工具[36]。

基於以上觀點，追求「加強治理」（better governace）而非「善治」（good governance）比較明智。國際奧會於 1998 年至1999 年期間爆發鹽湖城醜聞，FIFA 於 2010 年至 2013 期間以及 2015 年也爆發醜聞，這些醜聞都證明了事實上體育組織在這方面上有很多不足之處。這兩個體育管轄組織的治理情況今日已有改善，但尚不完善。此外，另一個問題在於誰有資格決定一個組織的治理是否「良善」？基於協會的法律地位，尤其是體育協會，改革措施必須經由相關協會召開的大會通過。換言之，受到改革影響最深的人必須點頭，改革才能夠推動。此外，還有許多代理人與委託人之間的問題，如同丹尼爾・梅森（Daniel Mason）、露西・錫波特（Lucie Thibault）和蘿拉・密森那（Laura Misener）所述：「決策的管理與控制都是經由同一群人」[37]，這就是治理改革的落實如此緩慢又困難的原因。體育組織迴避困難的其中一個方式，就是核准改革但是延後實施的時間（保住代理人的權力或不去馬上克服改革面臨的障礙）。

體育組織面對的問題當然不僅止於自主運作和治理。2014 年的索契冬季奧運和 2014 年的巴西世界盃讓國際奧會和 FIFA 在他們巨型賽事的廣義永續性方面一直飽受批評。然而，國際奧會和 FIFA 無法為俄羅斯或巴西面對的所有問題負責（即使他們當初可以拒絕讓這些個國家主辦這些巨型賽事）。不管主辦這些巨型賽事的當地組織委員會的運作有多自主治理、治理又有多良善，他們也不能為所有問題負責。隨然善治是打擊體育界的貪腐的關鍵要素，但打擊貪腐還涉及其他的問題，接下來會加以說明。

自主運作、治理以及體育界的貪腐

1970 年代和 1980 年代，大量金錢開始流向體育組織，導致精英體育界（過去的業餘體育界）的貪腐活動開始滋生。自主運作可以掩護貪腐活動，而體育界中廣義的貪腐 / 詐欺可能有幾個形式，包括使用禁藥、比賽造假、洗錢、假裝取得企業贊助，轉播或工程合約、回扣、選舉舞弊、違法轉會以及操縱賽事申辦過程等等。體育界的貪腐行為主要分兩種：運動員、裁判和運動員的隨行人員等人在運動場上的貪腐，以及體育組織決策者在運動場外的貪腐，運動場外的貪腐通常是在辦公室內發生。

運動場外的貪腐大多是治理方面的問題。在瑞士這個眾多國際體育組織的所在國，這種形式的私人組織貪腐行為可以依刑法第 102.2 條規定處置，國際透明組織的瑞士和德國分會已經向瑞士的體育組織指出這一點[38]。《瑞士刑法》第 102.2 條規定，如果一個協會沒有採取所有合理的必要措施來防止貪腐行為，該協會就可能和任何其他組織一樣因為其成員的貪腐行為而受罰，罰款最高可達 5 百萬瑞士法郎（約 530 萬美元），罰款金額的高低依幾個因素而定，包括違法情事的嚴重性、該組織採取的防止貪腐措施、造成的損害以及該組織的付款能力。令人遺憾的是，當時瑞士法官只有貪腐人士或被貪腐人士收買的人提出申訴的時候才能起訴這樣的組織，而這樣的情況很少發生。2015 年，瑞士國會採用歐洲理事會的反貪腐國家組織（Group of States against Corruption，GRECO）的建議，通過刑法的修正案，允許上述違法行為在沒有人提出申訴的情況下由國家檢察官起訴（該修正案適用於所有類型的組織）。

關於防止「大型公共活動」（包括體育賽事）貪腐的相關資訊，可以參閱 2013 年聯合國毒品和犯罪問題辦公室（Office on Drugs and Crime）在大多數國家採用聯合國〈反貪腐公約〉（Convention against Corrption）以後公布的策略文件[39]。這份文件提出 200 個關於大型公共活動的建議賽事，總共涵蓋 11 個構面。國際標準化組織（International Organization for Standardization/ISO）最近已經決定制訂一套可以適用於所有組織的反貪腐新標準。

運動場上的貪腐和場外的貪腐不同，可能有各種不同的形式，而且可能會影響治理良善的組織和他們的運動員。為了打擊這種私人組織的貪腐，國際社會制定了相關的國際公約，如聯合國教科文組織於 2005 年採用的〈國際反禁藥公約〉（International Convention against Doping in Sport）以及歐洲理事會於 2014 年簽署的〈體育比賽操縱規範公約〉（Convention on the Manipulation of Sports Competitions）。除此之外，不管是大型或小型運動賽事的籌辦與主辦單位的遴選，都因為其中涉及的選舉、合約和工程而導致貪腐活動的滋生。理論上，所有與這些賽事的相關事宜都可以由當地負責或籌辦賽事的組織自行決定。但是在實務上，大眾認為這些決定應該要考慮治理以外的因素（經濟因素的考量），尤其是環境和社會因素。體育組織在籌辦和申辦階段中必須考量這些因素（在決定賽事主辦者之前）。

越來越多人鼓勵企業和其他類型的組織聚焦在三重要點，亦即經濟、社會和環境標準的平衡（針對體育組織），尤其是在聯合國〈2001 年環境計畫報告〉（Environment Programme report in 2001）發布以後[40]。1994 年，國際奧會將環境視為奧林匹克主義的第三個構面（另外兩個構面是教育和文化），並且開始在體育界推動永續發展（sustainability）（《奧林匹克憲章》第 2.13 條）。此外，社會構面也必須加以考量，因為體育組織的本質就是社會

組織，其目標是推動體育界的參與以「透過運動為人類服務」（《奧林匹克憲章》的說法）。從這個角度看來，眾多體育組織推動的企業社會責任的活動可能看起來是在「漂綠」（greenwashing）。換言之，這些活動並不符合原來的公共利益，因此並不適合或不適當[41]。

國際奧會剛開始推動將資產視為奧運會主辦權的重要條件之時，就深刻地感受到永續發展的重要性（《奧林匹克憲章》第 2.14 條）。2003 年，國際奧會開始要求奧運組委會（OCOGs）進行奧運全球影響力研究（Olympic Games Global Impact，OGGI，原名 OGI）[42]。之後，國際奧會和 2010 溫哥華冬奧和 2012 倫敦奧運的奧運組委會（organising committees of the Olympic Games，OCOGs）、歐洲足球協會聯盟（UEFA）和國際透明組織皆以全球永續性計畫（Global Reporting Initiative，GRI）中「補充領域」的「運動賽事」資訊為準則，該計畫是由製作永續性報告的全球永續性計畫協會提出。國際社會基於上述資訊專為國際體育組織制定舉辦運動賽事的 ISO 20121 標準[43]。2014 年，國際奧會主辦城市合約的 L 條款納入非歧視、環境、健康、安全和勞工法規的相關規定，以規範國際奧會和未來的組織委員會之間的關係。體育與權利聯盟（Sport and Rights Alliance，SRA）在 2015 年成立，目的是確保知名的非政府組織會在奧運籌備和舉辦期間保護人權和落實反貪腐措施，這些國際組織包括國際特赦組織、國際職業足球協會聯合會（FIFPro）（世界足球員聯盟 / World Football Players' Union）、歐洲足球支持者聯盟（Football Supporters Europe）、人權觀察組織（Watch）、國際工會聯合會（International Trade Union Confederation，ITUC）、歐洲支持者組織（Supporters Direct Europe）、Terre des Hommes 組織和國際透明組織德國分會。

體育賽事的相關標準也可以參考知名的環境社會及治理（environmental, social and governance，ESG）績效指標，這些指標都是為了衡量投資品質而設計。事實上，籌辦單位和 賽事負責單位都可以將運動賽事視為舉辦賽事地區的投資（包括本地、區域和國家範圍的投資）。聯合國的責任投資原則（principles for responsible investment，UNPRI）認可這些環境、社會和治理因素的重要性。這些原則涵蓋環境問題（氣候變遷、有害廢棄物、核能等）、社會問題（多樣性、職場安全、人權、消費者保護、罪惡股票 /sin stocks、動物福利、強迫拆遷等）以及治理問題（管理結構和課責、員工關係、高階主管薪酬 、透明度等），上述問題多少都涉及運動賽事主辦單位的遴選（attribution）或籌辦以及貪腐行為。因此，大型賽事主辦國家的人權和環境保護方面的表現可能比組織委員會的治理績效更為重要。

雖然體育組織不應該為影響一個國家的所有社會和環境問題負起責任，他們仍要負責以避免或盡可能減少這些問題的方式，來授予賽事的主辦權和籌備他們的賽事。2013 年，四個歐洲國家的社會大眾拒絕申辦奧運會，這四個歐洲的國家奧委會的遭遇突顯了上述問題[44]。評估是否履行上述責任對重建公眾對奧運會和體育機構的信心是有必要的，因為這些機構的形象在過去數十年中已然蒙塵[45]。

結論

雖然自主運作在一開始是體育機構運作的基石，但是國際奧會在二次大戰後才開始正式表明遵守這個原則。體育界自我期許的普世理想和體育組織長期以來宣稱遠離政治的立場息息相關。不久前，在歐盟和其他政府想要進一步規範體育界之時，兩者之間的關係又再一次受到肯定。今日，體育界已經成為國家社會極為重要的一環

即使體育組織重申自主運作的重要性，他們也已意識到自己擁有政治影響力，必須由政府和其他合作夥伴（贊助商、轉播者和和媒體）來看管，才有資格享有免於國家干預的自主運作空間。因此，二十一世紀初期，他們已經開始採用企業治理和民主治理衍生出來的體育治理方式[46]。國際奧會現在已經將「體育善治」視為奧運和體育機構的運作原則之一，而體育善治又與自主運作原則密切相關。

2014年舉辦的索契冬季奧運和巴西足球世界盃似乎又讓自主運作和治理問題受到忽視，焦點轉向主辦國的貪腐、環境或人權問題。這些問題對體育組織而言是一個真實的陷阱，它們往往在重要賽事舉辦多年以前就已決定主辦單位，而且大多不考慮治理問題。因此，未來申辦方的評估需要把政治因素的考量置於技術因素之上。同樣的，比賽造假的問題已經讓體育界的貪腐（運動場上的人員，如運動員和裁判）備受關注[47]。這個問題是 2014 年歐洲理事會國際公約規定的重點，但是目前是透過體育組織和政府的共同行動來遏止，博彩等其他利益相關者也會在必要時加入這樣的行動。同樣地。政治、經濟、社會和體育的各方勢力也需要找到一個新的平衡點，才能對治整個體育界的貪腐情況。

附註

1- 讓 - 盧普・夏普立是瑞士洛桑大學高級公共管理學院（Graduate School of Public Administration，IDHEAP）的公共管理學教授。

2- 實例請參閱克里斯托弗・胡德（Christopher Hood），〈適用於所有情況的公共管理方式？〉（ ‘A public management for all seasons?’ ），《公共管理》（Public Administration），第 69 卷（1991 年）。

3- 讓 - 盧普・夏普立，《體育界的自主運作》（Autonomy of Sport）（史特拉斯堡：歐洲出版理事會，2010 年）。

4- 請參閱伯納德・昆馬達（Bernard Quemada）（編輯），〈法語的寶藏：十九世紀和二十世紀的語言詞典〉（Trésor de la langue française：dictionnaire de la langue du XIXe et du XXe siècle）（1789 年 -1960 年）（巴黎：法國國家科學研究中心，1971 年）。

5- 後續相關文章：珍・庫伊曼（Jan Kooiman）（編輯），《現代治理：新政府—社會互動》（Modern — Governance：New Government–Society Interactions）（倫敦：賢者出版社，1993 年）；安德里亞・列福特威區（Adrian Leftwich），〈治理的發展狀態與政治〉（ ‘Governance, the state and the politics of development’ ），《發展及變革期刊》（Development and Change），第 25 卷（1994 年）；以及羅德瑞克 A W・羅德斯（Roderick A.W. Rhodes），〈新的治理方式：無需政府的治理〉（ ‘The new governance: governing without government’ ），《政治研究期刊》（Political Studies），第 44 卷（1996 年）。

6- 強納森・依斯漢（Jonathan Isham）、丹尼爾・考夫曼（Daniel Kaufmann）和蘭特・佩里契特（Lant Pritchett），《治理和投資報酬：實證調查》（Governance and Returnson Investment：An Empirical Investigaiton），政策研究報告，第 1550 號（Policy Research Working Paper no. 1550）（華盛頓特區：世界銀行，1995 年）。

7- 歐盟，〈歐洲治理白皮書〉（European Governance: A White Papaer）（布魯塞爾：歐盟委員會，2001 年）。

8- 讓 - 盧普・夏普立，《全球體育界的治理：概述》（The global governance of sport: an overview），Ian Henry（伊恩・亨利）和 Ling-Mei Ko（編輯），《羅德里奇出版社的運動政策手冊》（Routledge Handbook of Sport Policy）（倫敦：羅德里奇出版社，2013 年）。

9- 夏普立（2010 年），第 89 頁。

10- 皮埃爾德・顧拜旦（Pierre de Coubertin），〈1887-1908 年為期二十一年的活動〉（Une campagne de vingt-et-un ans 1887–1908）（巴黎：體育，1909 年），第 152 頁。

11- 夏普立（2013）。

12- 夏普立（2010），第 49 頁。

13- 史蒂芬・威勒瑞爾（Stephen Weatherill），〈論重疊交錯的法律命令：何謂純粹的體育規則？〉（ ‘On overlapping legal orders: what is the “purely sporting” rule?’ ），芭芭拉・柏格茲（Barbara Bogusz），亞當・辛格（Adam Cygan）和艾瑞卡・辛斯札克（Erika Szyszczak）（編輯），《歐盟的體育法規》（The Regulation of Sport in the European Union）（倫敦：愛德華埃爾加出版社，2007 年）。

14- 夏普立（Chappelet）（2010 年）。

15- 阿諾・基拉（Arnout Geeraert）、邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic）和讓 - 盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet），〈國際體育管轄組織自主運作的務實看法：讓體育界朝務實的自主運作發展〉（ ‘A rationalist perspective on the autonomy of international sport governing bodies：towards a pragmatic autonomy in the steering of sports’ ），《體育政策和政治的國際期刊》（International Journal of Sport Policy and Politics）（2014 年），www.tandfonline.com/eprint/k7VVVmEvIwF BYF8FWh36/full。

16- 托馬斯・巴赫（Thomas Bach），〈多元中的團結：角逐國際奧運主席的演說〉（ ‘Unity in diversity: candidature for the presidency of the International Olympics’ ）（2013 年 7 月 8 日 ），www.olympic.org/Documents/IOC_President/Manifesto_Thomas_Bach-eng.pdf。

17- 隆恩・斯恩（Lone Thing）和萊拉・歐提森（Laila Ottesen），〈體育界的自主運作：在丹麥這個福利國家中體育治理和政府政策之間的協商範圍〉（The autonomy of sports: negotiating boundaries between sports governance and government policy in the Danish welfare state），《體育政策的國際期刊》，第 2 卷（2010 年），第 233 頁。

18- 讓 - 盧普・夏普立，〈顧拜旦安排的持久聯姻〉（A long lasting marriage arranged by Coubertin），戴卡雅・查特吉夫斯塔西奧（Dikaia Chatziefstathiou）和諾伯特・米勒（Norbert Müller）（編輯），《奧林匹克主義、奧林匹克教育和學習方面的資產》（Olympism, Olympic Education and Learning Legacies）（倫敦：劍橋學術出版社，2013 年）。

19- 托馬斯・巴赫（Thomas Bach），〈通過決議的發表聲明「透過體育和奧林匹克理想打造一個更和平美美好的世界」〉（ ‘Statement on the occasion of the adoption of the resolution “Building a Peaceful and Better World through Sport and the Olympic Ideal” ’ ）（2013 年 11 月 6 日 ），www.olympic.org/Documents/IOC_President/2013-11-6_Speech_IOC_President_Bach- Olympic_Truce_adoption_Speech_4_November.pdf。

20- 史蒂芬・韋恩（Stephen Wenn）、羅伯特・巴尼（Robert Barney）和史考特・馬汀（Scott Martyn），《蒙塵的奧運：國際奧會和鹽湖城申辦奧運醜聞》（Tarnished Rings: The International Olympic Commmitee and Salt Lake City Bid

Scandal）（紐約州雪城：雪城大學出版社，2011 年）。

21- 同上。

22- 雅克・羅格（Jacques Rogge）於〈第一屆體育治理國際會議〉（ ‘The rules of the game: first international governance in sport conference’ ）中以〈運動善治〉（ ‘Good sport governance’ ）為名的演講，布魯塞爾，2001 年 2 月 26 日。

23- 桑德・卡特瓦拉（Sunder Katwala），《全球體育界的民主化》（Democratising Global Sport）（倫敦：外交政策中心，2000 年）。

24- 國際奧會，《2012 年體育界和體育項目的評估標準》（Evaluation Criteria for Sports and Disciplines – 2012）（洛桑：國際奧會，2012 年）。

25- 讓 - 盧普・夏普立和邁克爾・姆爾科尼奇，〈國際體育加強治理基本指標〉（The Basic Indicators for Better Governance in International Sport），報告編號 1/2013（洛桑：瑞士高級公共管理學院，2013 年）。

26- 同上。

27- 澳洲運動協會，《體育治理原則之規定》（Mandatory Sports Governance Principles）（坎伯拉：澳洲運動協會，2013 年）。

28- 夏普立和姆爾科尼奇（2013）。

29- 艾蜜莉・羅蒙（Emilie Romon），〈La gouvernance des organizations sportives：une application des principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement Olympique et sportif du CIO〉，未公開的碩士論文，瑞士高級公共管理學院，2011 年。

30- 國際透明組織，《體育界的貪腐：建立誠信並防止濫權》（Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuse），報告編號 03/2009（柏林：國際透明組織，2009 年）。

31- 國際透明組織，《安全之手：打造國際足球總會的誠信和透明》（Safe Hands：Building Integrity and Transparency at FIFA）（柏林：國際透明組織，2011 年）。

32- 馬克・皮斯（Mark Pieth），《FIFA 管理：概念論文和報告》（Governing FIFA：Concept Paper and Report）（巴賽爾：巴賽爾大學，2011 年）。

33- 巴赫（2013 年），〈多元中的團結〉，第 8 頁。

34- 詹斯・阿爾姆（Jens Alm）（編輯），《國際體育組織的善治行動：最終報告》（Action for Good Governance in International Sports Organizations: Final Report）（哥本哈根：丹麥體育研究機構，2013 年）。

35- 國際體育和文化協會（International Sport and Culture Association，ISCA），《基層體育界的善治準則》（Guidelines for Good Governance in Grassroots Sport）（哥本哈根：國際體育和文化協會，2013 年）。

36- 夏普立和姆爾科尼奇（2013 年）。

37- 丹尼爾・梅森（Daniel Mason），露西・錫波特（Lucie Thibault）和蘿拉・密森那（Laura Misener），〈從代理理論的角度論體育界的貪腐：以國際奧會為例〉（An agency theory perspective on corruption in sport: the case of the International Olympic Committee），《運動管理期刊》（Journal of Sport Management），第 20 卷（2006 年）。

38- 瑞士奧運協會（Switzerland Olympic Association），《結構化運動的透明度：總會實用指南》〈Transparence dans le sport structuré：Guide pratique à l’ intention des fédérations〉（伯恩：瑞士奧運協會，2010 年）。

39- 聯合國毒品和犯罪問題辦公室，《聯合國反貪腐公約：在大型公共活動防止貪腐的策略》（A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events）（維也納：UNODC，2013 年）。

40- 大衛・車努申科（David Chernushenko）、安凡德・坎普（Anne van der Kamp）和大衛・史達普斯（David Stubbs），《永續的體育管理：經營負起環境、社會和經濟責任的組織》（Sustainable Sport Management: Running an Environtally，Socially and Economically Responsible Organization）（紐約：聯合國環境署，2001 年）。

41- 璜帕拉米歐・薩西尼斯（Juan Paramio Salcines），凱西・巴比亞克（Kathy Babiak）和吉歐夫・瓦特斯（Geoff Walters）（編輯），《羅德里奇出版社的體育界與企業界的社會責任手冊》（Routledge Handbook of Sport and Corporate Social Responsibility）（倫敦：羅德里奇出版社，2013 年）。

42- 克里斯多福・杜比（Christophe Dubi），皮埃爾 - 阿蘭・赫格（Pierre-Alain Hug）和帕斯可・汎辜利沙森（Pascal van Griethuysen），〈奧運管理：從申辦到最終評估的整合式管理方式〉（ ‘Olympic Games management: from the candidature to the final evaluation，an integrated management approach’ ），米格爾・摩拉格斯（Miguel de Moragas），克里斯多福・肯尼特（Christopher Kennett）和・紐瑞亞・普伊格（Nuria Puig）（編輯），〈1984 年 -2000 年奧運會的資產〉（The Legacy of the Olympic Games 1984–2000）（資料來源：洛桑的國際奧會，2003 年）。

43- 費歐娜・帕漢（Fiona Pelham），〈永續性的賽事管理：國際體育組織 ISO 20121 的發展過程〉（ ‘Sustainable event management：the journey to ISO 20121’ ），吉兒・沙福瑞（Jill Savery）和基斯・吉爾伯特（Keith Gilbert）（編輯），《體育界的永續發展》（Sustainability and Sport）（伊州香檳：共識出版，2011 年）。

44- 奧地利奧會（Austrian Olympic Committee）、德國奧運體育聯合會、瑞典奧會（Swedish Olympic Committee）和瑞士奧運協會，《申辦經驗：申辦過程的評估以及對於國際奧會的 2020 年奧林匹克議程改革建議》（The Bid Experience：Evaluation of the Winter Games Bids 2010–2018 and Recommendations for IOC’s Olympic 2020 Agenda）（法蘭克福：Proprojekt 顧問公司，2014 年），第 13 頁。

45- 約漢米爾頓・史密斯（John Milton-Smith），〈倫理、奧運 和全球價值的追求〉（ ‘Ethics, the Olympics and the search for global values’ ），《商業倫理期刊》（Journal of Business Ethics），第 35 卷（2002 年）。

46- 夏普立（2013 年）。

47- 讓 - 盧普・夏普立，〈解決比賽造假問題：奧林匹克模式〉（ ‘The fight against match-fixing: the Olympic approach’ ），讓 - 派崔克・維列紐夫（Jean-Patrick Villeneuve）和馬莎・巴斯克爾（Martial Pasquier）（編輯），《國際體育界的博彩：誠信、脫軌、治理和政策》（International Sports Betting: Integrity, Deviance, Governance and Policy）（倫敦：羅德里奇出版社，2015 年）。

1-4 國際體育治理課責的阻礙

小羅傑・皮爾克（Roger Pielke Jr）[1]

緒論

2015年5月27日早上6點鐘，身著便衣的瑞士警察進入位於蘇黎世的巴爾拉克豪華飯店（Baur au Lac Hotel），找尋並逮捕可疑的國際犯罪集團成員[2]，這一幕看起來就像是神鬼認證特務傑森・包恩的電影情節。一大早就進行出奇不意的搜捕行動確保那七個嫌犯會被順利拘捕，其中有一位在吃早餐時看到警方逮人，因此逃出飯店沒有被抓到[3]。被捕的嫌犯很快地在白布的遮掩下被帶出飯店，以免他們因為這個逮捕案而感到難堪。由於推特上散播的消息以及記者群的窮追不捨，不久後，這些嫌犯的身分就曝光了。國際足球總會（FIFA）是一個位於瑞士管理全球足球賽事的國際組織，被逮捕的人包括這個組織的高層和它的幾個商業夥伴。警方的行動是美國和瑞士政府史無前例合作的結果，亦掀起FIFA的全球性危機。逮捕事件發生後不到一個星期，國際足總的主席就宣布自己會在一年內下台，並舉辦下一位主席的選舉，但是這個危機並未化解，因為美國政府已保證會逮捕更多人，而且政府、企業和FIFA的收賄和貪腐傳聞的進一步詳情也浮上檯面。後續發展證明 FIFA 並不是唯一涉及貪腐的國際體育組織。

國際體育組織為何如此頻繁地被指控或揭露貪腐？其原因在於這些組織特殊的國內和國際地位。由於體育組織的發展歷程以及體育界領導人對於自主治理的追求，國際體育組織發展至今並未和許多政府、企業和公民社會組織一樣建立完善的治理機制。體育界本身以及相關單位涉及的金錢利益急速增加，讓體育界因此成為貪腐活動滋生的溫床。一旦體育界發生貪腐行為，這些往往趨於保守的組織幾乎沒有什麼能力去採用或執行全世界越來越要求的善治標準。

本章說明體育界為何需要加強治理以及治理為何如此難以落實的原因。第一部分介紹體育治理機構最近發生而且持續發展的醜聞。第二部分探討國際體育界涉及越來越大的金錢利益。第三部分簡要說明國際體育組織獨特的發展過程與地位，藉此說明體育界落實其他領域的課責規範所面臨的困難。

最近發生而且持續發展的醜聞

貪腐的事實和傳言一直都是許多國際體育組織面臨的問題，其中有些醜聞廣為人知。舉例來說，1990年代，國際奧會（IOC）便深陷於鹽湖城冬季奧運的醜聞並遭到選舉收賄的指控[4]。由於國際奧會在國際體育界的龍頭地位，這個醜聞特別引人注目。這個事件後來導致國際奧會著手改革，以促進透明度和課責，包括成立倫理委員會並制定利益衝突準則[5]。

近年來，俄羅斯獲得2018年世界盃的主辦權，卡達則獲得2022年世界盃的主辦權，FIFA 則因為選擇這兩屆世界盃主辦國的過程而受到眾多指控，包括有人為了喬事情送現金[6]、俄羅斯聖彼得堡的冬宮博物館用館藏品進行餽贈這樣令人難以置信的指控[7]，以及其他各種指控。美國司法部表示，2015年5月在瑞士的逮捕案只是長期刑事調查的開端。

這些事件涉及全球最大、知名度也最高的體育組織，但其他知名度較低的體育組織也面臨貪腐的指控，包括以下組織：

- 國際舉重總會（International Weightlifting Federation，IWF），該組織位於匈牙利的布達佩斯，面臨財務管理不當的指控，對於國際奧會提供的數百萬美元之流向交代不清[8]。
- 國際排球總會（Fédération Internationale de Volleyball，FIVB），該組織位於瑞士，已經被指控採取不當的政治行動以維持領導人的權力[9]，以及資金財務管理失當[10]。
- 國際自行車總會（International Cycling Union，UCI），該組織也位於瑞士，涉及蘭斯・阿姆斯壯（Lance Armstrong）和他隊友的禁藥醜聞，已經面對到賄賂和財務利益衝突的指控[11]。
- 國際田徑總會（International Association of Athletics Federations，IAAF）被指控掩蓋俄羅斯運動員廣泛禁藥使用、和其他的貪腐行為[12]。
- 中北美洲及加勒比海足球協會（CONCACAF）是 FIFA 中一個主要的區域性足球協會，2013 年的廉政廉政調查證實了其高層的賄賂和避稅的指控。這個協會有 13 個中北美洲及加勒比海足球協會是美國司法部持續調查的重點[13]。

貪腐的定義是「濫用被交託的權力以謀取私利」[14]，這是一個全球性的問題，而且只要有人在從事政治活動並使用權力的地方，就有可能發生貪腐行為（以及社會的各個領域有可能發生貪腐）。然而，仍有部分組織比較擅於抑止貪腐行為，並且會在貪腐行為發生後予以鏟除。舉例來說，在利益衝突準則運用方式和揭露規定方面，目前已累積相當多的經驗[15]。國際體育界涉及的利害關係很多而且持續增加，所以可能會想要抗拒最佳做法。最佳做法的落實需要有效的領導方式以及更加全面的善治承諾。

體育界涉及龐大的金錢利益，而且這個利益越來越龐大

體育界涉及的商業利益越來越大，其中的關鍵在於體育界與大型企業的關係，這個情況會為讓人容易腐化，也為貪腐人士創造許多機會。舉例來說，根據國際奧會的報告，倫敦2012年奧運舉辦前的三年總收入為50億美元[16]。50億美元相當於15支歐洲足球隊在 2013 年-2014 年球季的總收入[17]。在2010世界盃結束後，FIFA 的財務儲備金高達13億美元[18]，2014年世界盃結束後又有 20 億美元入帳[19]。

然而，整體而言，國際體育組織的收入並不是特別的高。舉例來說，英國連鎖超市特易購（Tesco）2013年的收入大約1,000億美元[20]。荷蘭皇家殼牌（Royal Dutch Shell）石油公司同年的收入大約4,500億美元[21]。斯特凡・史曼斯基（Stefan Szymanski）已經指出，體育和體育相關的經濟活動只佔總體經濟的一小部分[22]。即使如此，最大型的體育組織數十億美元的收入仍比過去大幅增加，所以體育界是醞釀貪腐活動的溫床。體育界涉及的金錢利益越來越大，而且增加的速度並沒有減緩的趨勢[23]。

雖然國際體育組織的收入與全球經濟中的大型企業相比，只是小巫見大巫，舉辦奧運會和 FIFA 世界盃等巨型賽事時，主辦國政府仍需要投入數百億美元進行基礎建設。舉例來說，2014年俄羅斯索契的冬季奧運據說花費了超過500億美元[24]。據估計，2022年在卡達世界盃的籌辦費用將超過2,000美元[25]。這些巨額花費將涉及各種利益，也和賽事相關的工作項目與主辦地點遴選的決策過程相關。體育組織的決策涉及數十億美元的利益，而且總是幾家歡樂幾家愁。

體育組織特殊的發展過程與體制

即使國際體育界的規模以及相關金錢利益和重要性都越來越大，管轄體育賽事的組織大多不是企業，而是特殊類型的非營利協會。體育組織在各種國際組織中具有奇特的地位，而很多人會對這個事實感到震驚；這些機構既非政府組織或跨政府組織，也非企業或聯合國或世界衛生組織那樣的國際組織。有人認為體育組織非營利的特殊情況，正是這些組織難以比照其他國際組織的規則和規範進行課責的關鍵因素。而許多企業、國際組織和公民社會組織已經在治理缺失暴露後加以改進。最近的例子包括國際金融界國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，IMF）和綠色和平組織[26]。

馬克・皮斯（Mark Pieth）是巴塞爾治理學院（Basel Institute on Governance）的教授，在2011年至2013年之間主導FIFA的內部治理改革行動。他曾表示，即使FIFA是一個非營利組織，它仍是一個「有權有勢的企業單位」，需要企業界所發展的一系列特定治理措施[27]。這個觀點也適用於其他體育組織。然而，由於體育組織的治理架構與眾不同，他們應該要負起制定善治標準的責任。舉例來說，公司和其他組織一般都要正式對利益相關者負責（就上市公司的情況而言，股東即為利益相關者），而且通常是由獨立的董事監管。國際體育組織的利益相關者更為多樣，而且他們與這些組織的關係也更為複雜，卻很少有任何外部的理事（世界反禁藥組織是一個例外）。

要了解國際體育界，就必須先了解國際體育界管理組織的特殊發展過程與體制[28]。國際體育界最重要的治理機構是1894 年成立的國際奧會（IOA）。國際奧會管理《奧林匹克運動》，其定義為：「受到奧林匹克主義的價值激勵的所有個人或單位，在國際奧會的至高權威下進行的協同性、組織性、普世性和長久性的行動」[29]。，對於國際奧會而言，奧林匹克主義代表它信奉的理念，而付出的喜悅、以身作則的教育價值以及對於普世基本倫理原則的尊重正是這個理念的基礎[30]。截至 2015 年，五十多項不同的運動項目加入了《奧林匹克運動》，成為夏季與冬季奧運的比賽項目[31]。

國際奧會協調各國奧會的活動，並且和許多國際體育組織共同合作，如國際足球總會（FIFA）、國際排球總會（FIVB）和國際舉重總會（IWF）。國際體育協會除了配合國際奧會以外，還負責許多其他的工作項目。舉例來說，FIFA 除了管理四年一次的世界盃以外，也管理和協調各國的足球協會，而這些足球協會又負責管理全球最受歡迎的專業聯賽（其影響力各國不同），包括英超聯賽和德甲聯賽[32]。當然，許多重要的運動項目並不屬於《奧林匹克運動》的一部分，如美國的國家美式足球聯盟（National Football League），而且治理模式也各不相同。

大約有60個國際體育組織的總部設在瑞士，包括國際奧會和國際足球總會[33]。國際奧會看起來可能像是個國際組織，而且跟聯合國也有密切關係，包括獲得聯合國的特殊認可並且和聯合國共同進行某些計畫[34]。即使如此，事實上國際奧會本身並不是聯合國或任何其他多邊機構的組織，而是一個依照瑞士法規成立的非營利組織，和其他數個世界體育組織一樣，依照瑞士法規享有特殊待遇，包括稅款和財產方面的優惠措施[35]。

對於國際奧會和其他體育組織而言，瑞士政府是在一百多年前開始提供這些禮遇，當時瑞士正在努力吸引國際政府組織和非政府組織到國內。瑞士是一個小國，長期以來對國際組織的興趣不僅止於體育組織，總共有將近300個國際組織在此設立總部[36]。

獨特的治理方式不利於課責

在2013年的一份研究報告中，我提出一個問題：為何國際足球總會在頻繁受到貪腐和治理方式不佳的指控之後，仍然很難進行究責[37]？目前我得到的答案可以涵蓋比較大的範圍，而且與國際體育組織共同的特點有關。

我透過關於國際組織的研究，歸納出七個不同的課責機制，列舉如下：
1.權力結構的課責：組織內部主管對於下屬的權力；
2.監管的課責：不同組織之間的關係；
3.財務的課責：對於資金的控管機制；
4.法律的課責：國際組織和其職員必須遵守相關地區適用法規的規定；
5.市場的課責：投資人或消費者透過市場機制發揮的影響力；
6.同儕的課責：組織的同儕機構進行的評估；以及
7.聲譽形象的課責：組織的聲譽。

由於大多數的國際體育組織都是以協會的方式成立，其成員都是自願加入，在法律上具有非營利組織的地位，因此他們一般都不需要遵守各國法規或國際法規對於商業行為的規範。

上市公司的治理方式以及多邊組織的治理做法和體育組織有著巨大的差異。舉例來說，如果有人想知道聯合國秘書長潘基文的薪資（大約24萬美元），上網查資料就可以得知[38]。美國總統的薪資（2014年的薪資是40萬美元）[39]和雀巢執行長的薪資（2013年是1,060萬美元）也是公開的[40]。雀巢是全球最大的瑞士公司之一。然而，如果有人想知道 FIFA 主席塞普・布拉特的薪資，這樣的資訊根本無法取得。事實上，FIFA一直拒絕公布他的薪資[41]。FIFA之所以能夠將這個資料保密，正是因為上述課責機制對FIFA都沒有很大的影響，而且就算它為所欲為，也不會面臨嚴重後果。

私人非營利體育組織和政府機關、企業或其他非政府多邊組織之間有很多差異，是否公布領導人的薪資只是其中的一小部分，善治的範圍當然不僅止於透明度。2011年，FIFA 委任皮斯（Pieth）撰寫一份該組織如何加強治理的報告。同年，國際透明組織在也發表了一份關於FIFA治理情況的報告[42]。這些報告提出的建議都聚焦於以下的治理重點[43]：
・限制行政高階主管的任期；
・成立一個有外界成員加入的薪資委員會；
・公布薪資；
・讓非行政高階主管加入執行委員會；
・採用最佳的反貪腐規定；
・採用最佳作的利益衝突準則；
・公開更多國際足球總會和其成員組織的財務資料；
・提高反貪腐調查和正當程序的透明度；以及
・促進國際足球總會各種選舉程序的進一步民主化。

上述建議並不是專門針對國際足球總會或足球界。舉例來說，伍爾夫勳爵（Lord Woolf）於 2012 年對國際板球委員會（International Cricket Council，ICC）進行檢討，結論是「如果沒有針對理事會制定正當行為的標準，國際板球委員會和國際板球界的整體聲譽可能會受損」[44]。國際透明組織也認同這個觀點，認為「今日的體育管轄組織必須開始以大型企業的方式運作，並採用商業界的最佳作法」[45]。事實上，對運動組織提出的建議一般而言都大同小異。舉例來說，最近國際自行車界的禁藥調查過後，也針對治理方面的改革提出類似建議[46]。

數位學者已經針對國際體育組織的治理進行更為全面的研究，結果發現許多國際體育組織的運作離最佳做法還很有一段很大的距離。舉例來說，讓-盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet），和邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic）檢視了學術界的實證文獻，提出七大類63個善治指標，用量化的方式來衡量國際體育組織的治理表現[47]。他們用這樣的計算方式來衡量國際奧會和FIFA的治理表現之後，發現國際奧會從1998 年至 2012 年有明顯的改善，但是 FIFA 在這段期間依然沒有起色。在一個比較新近的分析中，阿諾・基拉（Arnout Geeraert）、詹斯・阿爾姆和邁克爾・格羅爾（Michael Groll）用善治標準來檢驗35項奧運項目的體育管轄組織，得到一個結論：「（體育界）最近令人注目的貪腐醜聞都是因為體制問題造成的」[48]。國際體育界的觀察家大多同意許多體育組織的治理方式有很大的進步空間。

皮斯（Pieth）認為，體育組織應該要採用企業界和國際組織都普遍使用的治理方式，例如由獨立理事進行監督。他表示，「體育組織類似國際組織，但是他們同時也是企業，所以體育組織採用企業與國際組織的標準是很合理的」[49]。然而，一般而言，實務上要落實確有困難，因為體育組織需要遵守的標準與其他組織不同。由於適用標準不同，揪出貪腐並整治企業和其他國際組織的貪腐行為（即使有困難），通常要比體育組織容易得多，但公眾對治理的要求可能在改變。

就國際體育組織面臨的挑戰而言，中北美洲及加勒比海足球協會（Confederation of North，Central American and Caribbean Association Football，CONCACAF），是一個很好的例子。這是FIFA管轄的六個區域總會 之一。2013年，中北美洲及加勒比海足球協會發表內部廉政委員會的一份報告，內容是檢視過去管理的方式。這份報告揭露了各式各樣的貪腐行為，包括詐騙、財務管理失當以及違反該協會的倫理守則和信託責任的指控[50]。這份報告牽連的官員雖然已經離開中北美洲及加勒比海足球協會，卻沒有受到懲處（而部分調查仍在繼續），但這個組織已經開始改變治理方式[51]。

除此之外，位於瑞士的體育組織面臨更多挑戰。這些機構必須遵守瑞士法規，瑞士政府對這些組織的監管法規過去一直都很寬鬆。舉例來說，2006 年，企業界部分形式的賄賂在瑞士並不違法[52]。瑞士政府已經採取行動來加強體育組織的監管。2014年12月，瑞士通過了一項法律，將體育組織的「高知名政治人物」（politically exposed person，PEP）分級，並允許調查人員檢視他們的財務狀況和交易情形[53]。這個法規是一系列擴大改革的一部分，而這一系列的改革則取名為「Lex FIFA」反貪腐刑法改革（以國際足球總會為名），瑞士政府在2015年會進一步審議這個改革[54]。

除此之外，其他國家已經將他們的反貪腐調查的觸角延伸到國外，美國就是最有名的例子。據傳，美國聯邦調查局目前正在調查FIFA，而且英國的重大詐欺犯罪偵查署（Serious Fraud Office）已經被要求展開自己的調查[55]。美國聯邦調查局報告據傳已經讓上述誠信報告牽連的一個美國公民同意合作[56]。即使如此，截至目前為止，財務的和法律方面的究責行動少之又少。

就市場的課責方面而言，所有國際體育組織都有贊助商，而且有些國際體育組會和電視台簽署巨大金額的合約。然而，每當這些組織被公開指控貪腐時，贊助商都沒有甚麼興趣追究責任，有時候贊助商會發表關切的聲明[57]，但是只要贊助的運動項目廣受歡迎而且真的賺錢，贊助商大多對其他的事並不感興趣。

同樣的，在聲譽形象的課責方面，隨著體育活動越來越受到喜愛，而且這樣的喜愛程度並未因為治理機構的貪腐指控或事證而減少。有些人認為，體育界使用禁藥或比賽造假等貪腐行為對體育界誠信的傷害更甚於治理缺失[58]。

結論

本章作者認為國際體育組織是貪腐活動特別容易滋生的溫床，這樣的情況讓改革難以推動。體育組織已經變得像企業和其他機構，但是他們的治理方式卻沒有跟上時代的腳步，不管是解決貪腐或其他問題皆是如此。雖然體育組織發揮國際組織的功能，但以政府單位或民間企業方式運作的體育組織卻少之又少，這正是體育組織治理方式的發展過程為何如此獨特的原因。

體育活動越來越受歡迎，各種賽事和相關基礎建設工程涉及的金錢也越來越龐大，尤其是奧運會和足球世界盃這種賽事。這些體育組織經手大量金錢，再加上做出涉及大量金錢利益的決定往往涉及政治高層，而且這些組織沒有採取最佳做法來治理，這些情況都讓體育界成為貪腐活動滋生的溫床。

最近數十年來，有些國家、企業和非營利組織已經較為注意最佳治理的做法，但是體育組織卻沒有跟進。他們會繼續面臨治理改革的壓力。運動員、贊助商、支持者、政府和其他相關單位人士在這個過程中的參與，將關乎他們的利益，但是相關進展一直都很緩慢。如果體育組織證明自己無法進行有效的改革，他們可能就會被迫改變。至少到目前為止，事實證明改變是很困難的。

附註

1- 小羅傑・皮爾克是科羅拉多大學科學和科技政策研究中心的教授兼主任。

2-《紐約時報》（美國），〈FIFA 官員在瑞士五星級飯店被逮捕〉（ ‘In a five-star setting，FIFA officials are arrested，the Swiss way’ ），2015 年 5 月 27 日，www.nytimes.com/2015/05/28/sports/soccer/in-a-five-star-setting-fifa-officials-are-arrested-the-swiss-way.html。

3-《彭博社》（美國），〈警方搜捕 FIFA 飯店時沒有逮到的人當時在吃早餐〉（ ‘The man who got away ate breakfast as police raided FIFA hotel’ ），2015 年 6 月 3 日，www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-03/the-man-who-got-away-ate-breakfast-as-police-raided-fifa-hotel

4- 小羅傑・皮爾克，〈如何才能讓 FIFA 負起責任？〉（ ‘How can FIFA be held accountable?’ ），《體育管理評論》（Sport Management Review），第 16 卷（2013 年）。

5- 同上。

6- 請參閱《衛報》（英國），〈賓・哈馬姆演說以後有官員收到四萬美金現金〉（ ‘Official was offered40，000」after Mohamed Bin Hammam presentation’ ），2011 年 5 月 3 日，www.theguardian.com/football/2011/may/30/mohamed-bin-hammam-fifa。

7-《回聲報》（Les Échos）（法國），〈俄羅斯：普拉蒂尼否認任何腐敗〉（ ‘Russie：Platini dément toute corruption’ ），2014 年 11 月 30 日，www.lesechos.fr/sport/football/sports-699346-russie-platini-dans-une-affaire-de-corruption-1069682.php#。

8- 體育研究（Play the Game）計畫（丹麥），〈國際舉重總會主席被質疑財務管理失當〉（ ‘IWF president under suspicion of financial mismanagement’ ），2013 年 5 月 14 日，www.playthegame.org/news/news-articles/2013/iwf-president-under-suspicion-of-financial-mismanagement。

9- 體育研究（Play the Game）計畫（丹麥），〈國際排球總會被指控違法排擠前任主席職位的候選人〉（ ‘FIVB accused of violating statutes to oust former presidential candidate’ ），2014 年 10 月 29 日，www.playthegame.org/news/news-articles/2014/ficb-accused-of-violating-statutes-to-oust-former-presidential-candidate。

10-Around the Rings（奧運專業新聞網站）（美國），〈國際排球總會高階官員不擔心違法的指控〉（ ‘FIVB exec not worried about legal claims’ ），2005 年 3 月 23 日，http://aroundtherings.com/site/A 26134/Title FIVB-Exec-Not-Worried-About-Legal-Claims/292/Article；背景資訊請參閱體育研究（Play the Game）計畫（丹麥），〈國際排球總會終止讓前任主席阿科斯塔致富的做法）（ ‘FIVB stops practice that has enriched former president Acosta’ ），2009 年 4 月 21 日，www.playthegame.org/news/news-articles/2009/fivb-stops-practice-that-has-enriched-former-president-acosta。

11- 李德・阿爾伯勾蒂（Reed Albergotti）和凡妮莎・康乃爾（Vanessa O’ Connell），《Wheelmen：Lance Armstrong，the Tour de France》，以及〈史上最大的體育界陰謀〉（the Greatest Sports Conspiracy Ever）（倫敦新聞頭條，2013 年）。

12-《衛報》（英國），〈國際田徑總會發生威脅田徑運動員的危機〉（ ‘Crisis at IAAF that threatens to bring athletics to its knees’ ），2014 年 12 月 13 日，www.theguardian.com/sport/blog/2014/dec/13/iaaf-crisis-drugs-allegations-athletics?CMP=share_btn_tw。

13- 請參閱邁阿密的中北美洲及加勒比海足球協會（Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football，CONCACAF）《誠信委員會的調查報告》（邁阿密：CONCACAF，2013 年），www.guardian.co.tt/sites/default/files/story/FinalReport.pdf

14- 請參閱國際透明組織網頁內容：www.transparency.org/whatwedo。

15- 舉例來說，我曾協助協助製作關於科學諮詢程序中利益衝突的審查報告：http://bipartisanpolicy.org/library/science-policy-project-final-report。

16- 請參閱國際奧會，〈事實資訊：國際奧會財務狀況概要：截至 2014 年 7 月〉（Factsheet：IOC financial summary：update –July 2014），（洛桑：國際奧會，2014 年），www.olympic.org/Documents/Reference_documents_Factsheets/IOC_Financial_Summary.pdf。

17- 勤業眾信會計事務所（Deloitte），「足球財富排行榜」（Footballmoney league）（倫敦：勤業眾信會計事務所，2015 年），www2.deloitte.com/uk/en/pages/sports-business-group/articles/deloitte-football-money-league.html。

18- 國際足球總會，「收入資訊」（Income）（蘇黎世：FIFA，2011 年），www.fifa.com/aboutfifa/finances/Income.html。

19- 請參閱〈國際足球總會：2014 年財務報告〉（FIFA: Financial Report 2014）（蘇黎世：FIFA，2015 年），www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/56/80/39/fr2014weben_neutral.pdf。

20- 特易購公司（Tesco），〈五年財務資料〉（ ‘Five-year record’ ）（丹迪：特易購公司，2015 年），www.tescoplc.com/index.asp?pageid=30。

21- 請參閱荷蘭皇家殼牌公司（Royal Dutch Shell）的〈荷蘭皇家殼牌有限公司 2013 年第四季以及 2013 全年未經查核的財務資料〉（Royal Dutch Shell plc fourth quarter and full year 2013 unaudited results）（海牙的荷蘭皇家殼牌公司，2014 年），第 11 頁，http://s00.static-shell.com/content/dam/shell-new/local/corporate/corporate/downloads/quarterly-results/2013/q4/q4-2013- qra.pdf；以及〈荷蘭皇家殼牌有限公司發布的 2013 年第四季及全年財務資料〉（Royal Dutch Shell plc fourth quarter and full year 2013 results announcement）（海牙：荷蘭皇家殼牌公司，2014 年 ），www.shell.com/global/aboutshell/investor/news-and-library/2014/fourth-quarter-2013-results-announcement.html。

22- 伍拉迪米爾・安卓夫（Wladimir Andreff）和斯特凡・史曼斯基（Stefan Szymanski）（編輯），《了解體育界的經濟學》（Handbook on the Economics of Sport）（契頓漢鎮：愛德華埃爾加，2006 年）。

23- 資誠會計事務所，《改變遊戲規則：至 2015 年的全球運動市場展望》（Changing the Game: Outlook for the Global Sports Market to 2015）（倫敦：資誠會計事務所有限責任合夥公司，2011 年），www.pwc.com/gx/en/hospitality-leisure/changing-the-game-outlook-for-the-global-sports-market-to-2015.jhtml。

24- 朵特撒・威爾（Deutsche Welle）（德國），〈索契冬奧是有史以來最豪華的冬季奧運〉（ ‘Sochi the most extravagant Winter Olympics ever’ ），2014 年 2 月 14 日，www.dw.de/sochi-the-most-extravagant-winter-olympics-ever/a-17411857。

25- 艾爾・阿拉比亞（Al Arabiya）（沙烏地阿拉伯），〈卡達世界盃破紀錄的花費將導致損失〉（Record World Cup costs put Qatar in losing game），2014 年 7 月 日 16 日，http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2014/07/16/Record-World-Cup-costs-put-Qatar-in-losing-game.html。

26- 國際貨幣基金，〈國際貨幣基金董事會核准影響深遠的治理改革〉（IMF board approves far-reaching governance reforms），2010 年 11 月 5 日，www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/NEW110510B.htm；《紐約時報》（美國），〈國際貨幣基金在爆發醜聞後仍在原地踏步〉（ ‘After the scandal, more of the same at the IMF’ ），2011 年 6 月 15 日，http://wcfia.harvard.edu/publications/after-scandal-more-same-imf;《金融時報》（Financial Times）（英國），〈綠色和平、國際特赦組織和樂施會同意接受行為守則〉（ ‘Greenpeace, Amnesty and Oxfam agree code of conduct’ ），2006 年 6 月 2 日；《線上明鏡週刊》（Spiegel Online）（德國），〈綠色和平財務醜聞造成的組織變動已經造成內部的混亂〉（ ‘Financial scandal organizational change has led to chaos in Greenpeace’ ），2014 年 6 月 23 日，www.spiegel.de/international/business/greenpeace-financial-scandal-how-the-organization-lost-millions-a-976868.html。

27- 馬克・皮斯（Mark Pieth），《FIFA 管理：概念論文和報告》（巴賽爾：巴賽爾大學，2011 年），www.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/01/54/99/69/fifagutachten-en.pdf。

28- 相關重點請參閱讓 - 盧普・夏普立和布蘭達・克布勒 - 馬伯特（Brenda Kübler-Mabbott），〈國際奧會和奧林匹克體制：全球體育界的治理〉（International Olympic Committee and the Olympic System：The Governance of World Sport）（阿賓頓城：羅德里奇出版社，2008 年）。

29- 國際奧會，〈奧林匹克運動〉（ ‘The Olympic Movement’ ），www.olympic.org/content/ the-oc/governance/introductionold。

30- 國際奧會，〈奧林匹克主義的發展〉（ ‘Olympism in action’ ），www.olympic.org/olympism-in- action。

31- 國際奧會，〈運動項目〉（ ‘Sports’ ），www.olympic.org/sports。

32-Web.archive.org，〈英超聯賽和其他足球組織〉（ ‘The Premier League and other football bodies’ ），http://web.archive.org/web/20060716102915/www.premierleague.com/fapl.rac?command=setSelectedId&nextPage=enSimpleStories&id=2851&type=com.fapl.website.stories.SimpleStories&categoryCode=Who+We+Are&breadcrumb=about_breadcrumb。

33- 路透社（英國），〈瑞士將會加強 FIFA 和其他體育組織的監管措施〉（ ‘Swiss to increase oversight of FIFA, other sports bodies’ ），2014 年 12 月 5 日，www.reuters.com/article/2014/12/05/us-soccer-fifa-switzerland-idUSKCN0JJ1II20141205。

34-Olympic.org（法國），〈國際奧會和聯合國秘書處破天荒地同意一起透過運動創造更好的世界〉（ ‘IOC and UN Secretarite agree historic deal to work together to use sport to build a better world’ ），2014 年 4 月 28 日，www.olympic.org/news/ioc-and-un-secretariat-agree-historic-deal/230542。

35- 請參閱夏普立和克布勒 - 馬伯特（Kübler-Mabbott）（2008 年），〈第 6 章：政府和奧林匹克體制〉（chapter 6: ‘Governments and the Olympic System）第 106-127 頁。

36- 聯邦外交事務部（Federal Department of Foreign Affairs）（瑞士），〈瑞士的國際組織〉（ ‘International organizations in Switzerland’ ），www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-organizations/international-organizations-switzerland.html。相關歷史資訊，請參閱麥可・甘特（Michael Gunter）的〈瑞士和聯合國〉（ ‘Switzerland and the United Nations’ ），《國際組織》期刊（International Organization），第 30 卷（1976 年）。

37- 皮爾克（2013 年）。

38- 公共廣播電視公司（Public Broadcasting Service）（美國），〈安南：身處風暴中心〉（ ‘Kofi Annan: center of the storm’ ），www.pbs.org/wnet/un/life/job.html;福斯新聞台（Fox News）（美國），〈在潘基文呼籲採取緊縮措施後，聯合國職員就加薪了〉（ ‘After calls by Ban Ki-Moon for austerity measures，UN staffers get pay hike’ ），2011 年 8 月 23 日，www.foxnews.com/world/2011/08/23/after-calls-by-ban-ki- moon-for-austerity-measures-un-staffers-get-pay-hike；聯合國，〈調整前後的薪資〉（ ‘Salaries and post adjustment’ ），www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm。

39- 美國參議院，〈聯邦政府官員的薪資：統計資料〉（ ‘Salaries of federal officials：a fact sheet’ ），www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-53.pdf。

40-《金融時報》（英國），〈雀巢在瑞士政府強化監管措施之際降低執行長保羅・布克（Paul Bulcke）的薪資〉（ ‘Nestlé cuts chief executive Paul Bulcke’ s pay amid Swiss scrutiny’ ），2014 年 3 月 11 日，www.ft.com/intl/cms/s/0/6ae9ca98-a93c-11e3-b87c-00144feab7de.html。

41- 小羅傑・皮爾克的部落格 The Least Thing，〈對於塞普・布拉特的 FIFA 薪資的進一步想法〉（ ‘Further thoughts on Sepp Blatter’ s FIFA salary’ ），2013 年 6 月 17 日，

http://leastthing.blogspot.com/2013/06/further-thoughts-on-sepp-blatters-fifa.html。

42- 請參閱國際透明組織，《安全之手：打造國際足球總會的誠信和透明》（柏林：國際透明組織，2011 年），www.transparency.org/whatwedo/pub/safe_hands_building_integrity_and_transparency_at_fifa。

43- 小羅傑・皮爾克，〈2011-2013 年 FIFA 治理改革過程的評估〉（ ‘An evaluation of FIFA governance reform process of 2011–2013’ ），史蒂芬・弗拉利（Stephen Frawley）和答瑞爾・安達爾（Daryl Adair）（編輯），《世界盃足球賽的管理》（Managing the Football World Cup）（背心斯托克鎮：麥克米倫出版公司，2014 年）。

44- 伍爾夫勳爵（Lord Woolf），《對於國際板球委員會治理方式的公正檢討》（An Independent Governance Review of the International Cricket Council）（倫敦：資誠會計事務所有限責任合夥公司，2012），http://static.espncricinfo.com/db/DOWNLOAD/0000/0093/woolfe_report.pdf。

45- 國際透明組織，〈重新定義界線：加強板球界管理的計畫方案〉（ ‘Defining the boundaries: a blue print for enhancing cricket administration’ ），2012 年 1 月 31 日，http://blog.tranparency.org/2012/01/31/defining-the-boundaries-a-blue-print-for-enhancing-cricket-administration。

46- 自行車獨立改革委員會（Cycling Independent Reform Commission，CIRC），《對國際自由車總會主席提交的報告》（Report to the president of the the Union CyclisteInternationale）（瑞士埃格勒：國際自行車總會，2015 年），https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=www.cyclisme-dopage.com/actualite/2015-03-08-circ-report.pdf。

47- 讓 - 盧普・夏普立和邁克爾・姆爾科尼奇，〈國際體育加強治理基本指標：國際體育管轄組織的評估工具〉（Basic Indicators for Better Governance in International Sport / BIBGIS：An Assessment Tool for International Sport Governing bodies），高級公共管理學院報告編號 1/2013（洛桑：瑞士高級公共管理學院，2013 年），www.idheap.ch/idheap.nsf/view/D6156F1EF87ACB07C1257B3900538D87/$File/IDHEAP%20Working%20Paper%201-2013.pdf。

48 - 阿諾 ・ 基拉（Arnout Geeraert），詹斯・阿爾姆（Jens Alm）和邁克爾・格羅爾（Michael Groll），〈國際體育界組織的善治：對於 35 個奧林匹克體育管轄組織的分析〉（ ‘Good governance in Sport Governing bodies：an analysis of the 35 Olympic sport governing bodies’ ），《體育政策和政治國際期刊》（International Journal of Sport Policy and Politics），第 6 卷（2014 年）。

49 - 皮斯（2011 年）。

50-The Least Thing，〈中北美洲及加勒比海足球協會的誠信報告〉（The CONCACAF integrity report），2013 年 4 月 21 日，http://leastthing.blogspot.com/2013/04/the-concacaf-integrity-report.html。請參閱中北美洲及加勒比海足球協會的資料（2013 年）。

51- 舉例來說，查克・布雷澤（Chuck Blazer）是一個美國籍的中北美洲及加勒比海足球協會前任官員，據報導正和美國聯邦調查局合作：《紐約每日新聞》（New York Daily News）（美國），〈足球界敗類！查克・布雷澤這個美國足球界前任高階官員和 FIFA 的權貴成為美國聯邦調查局秘密線人的內幕報導〉（Soccer rat! The inside story of how Chuck Blazer, ex-soccer executive and FIFA bigwig, became a confidential informant for FBI），2014 年 11 月 1 日，www.nydailynews.com/sports/soccer/soccer-rat-ex-u-s-soccer-exec-chuck-blazer-fbi-informant-article-1.1995761。該組織治理方式改變的相關資訊，請參閱中北美洲及加勒比海足球協會的〈中北美洲及加勒比海足球協會的大會聚焦改革〉（CONCACAF focuses on reform during congress）一文，2014 年 6 月 10 日，www.concacaf.com/article/ordinary-congress-finalizd

52- 請參閱聯邦政府經濟事務秘書處（State Secretariate for Economic Affairs）（瑞士），〈瑞士刑法關於貪腐的規 定 〉（ ‘Swiss criminal law on corruption’ ），www.seco.admin.ch/themen/00645/00657/00659/01395/index.html?lang=en。

53-《足球內幕網》（瑞士），〈FIFA 在瑞士制定更嚴格的法律之際繃緊神經，強化對體育組織的監管〉（FIFA on alert as Swiss tighten laws to keep a closer eye on sports bodies），2014 年 12 月 15 日，www.insideworldfootball.com/fifa/16033-fifa-on-alert-as-swiss-tighten-laws-to-keep-a-closer-eye-on-sports-bodies。

54-BBC（英國），〈FIFA 和奧運組織的主導人面臨更嚴格的財務監管法規〉（FIFA and Olympic leaders face new financial checks），2014 年 12 月 12 日，www.bbc.com/news/business-30451609。

55-《衛報》（英國），〈重大詐欺犯罪偵查署考慮對世界盃的申辦過程進行刑事調查〉（ ‘Serious Fraud Office

considers criminal investigation into the World Cup bids'），2014 年 11 月 26 日，www.theguardian.com/football/2014/nov/26/serious-fraud-office-criminal-world-cup-bids。

56-《紐約每日新聞》（2014 年 12 月 1 日）。

57- 實例請參閱路透社（英國），〈FIFA 主席布拉特耍弄施壓的贊助商和選舉人〉（英國），（FIFA's Blatter juggles sponsor pressure，voters），2011 年 5 月 31 日，www.reuters.com/article/2011/05/31/us-socce-fifa-idUSTRE74S16320110531

58- 比賽造假的相關資料，請參閱 LawInSport（英國），〈二十一世紀對體育界最大威脅是比賽造假？〉（Match fixing：the biggest threat to sport in the 21st century?）第一部分，2011 年 6 月 5 日，www.lawinsport.com/articles/anti-corruption/item/match-fixing-the-biggest-threat-to-sport-in-the-21st-century-part-1；關於禁藥使用的資訊，請參閱歐洲博彩協會（European Gaming and Betting Association）（比利時）的〈禁藥仍是體育界誠信的最大威脅〉（Doping remains greatest threat to sports integrity） — 文，2011 年 11 月 10 日，www.egba.eu/doping-remains-greatest-threat-to-sports-integrity。

1-5 政治干預、權力角力、貪腐和貪婪破壞亞洲足球治理的因素

詹姆士 M・朵西（James M・Dorsey）[1]

有人認為足球是亞洲的最受歡迎的運動，這項運動在亞洲各地已經因為多件醜聞而蒙受汙名，這些醜聞包括亞洲在地的犯罪組織在全球的比賽作假[2]、區域性和國家級治理體制的貪腐以及缺乏透明度和課責的制度，這個情況會助長不民主的管理方式[3] 甚至大權獨攬的制度[4]。亞洲足球聯盟（Asian Football Confederation，AFC）內部之所以治理不良，追根究柢的原因在於這個亞洲足球界的管轄組織以及亞洲奧林匹克理事會的貪腐，而這又與一手掌握體育界的執行委員會成員往往都和不民主或與政治掛勾的制度有密切關係，掌管這個制度的人只是將足球視為鞏固權力並且美化自身國際形象的工具[5]。

過去四年一連串醜聞、可疑的行動和的政治操縱事件證實了上述問題的嚴重性，其中一部分和 FIFA 在經營全球足球活動時缺乏適當治理方式有關，以下列舉一些相關事件：

- 2011年，亞洲足球聯盟主席和卡達籍的FIFA副主席穆罕默德賓・哈馬姆（Mohammed Bin Hammam），被終生禁止參與專業足球活動[6]。
- 現任亞洲足球聯盟主席和 FIFA 副主席謝赫沙爾曼賓・易卜拉欣埃爾克利法（Sheikh Salman Bin Ebrahim Al Khalifa）對於資誠會計事務所（PricewaterhouseCooper，PwC）關於亞洲足球聯盟財務狀況的獨立查核報告置之不理。該報告指出，亞洲足球聯盟可能有逃稅、洗錢、違反懲處規定，還有對國家級、區域級和全球級的足球界高階主管的不當付款。此外，對於該聯盟和一家新加坡公司簽署十億美元的聯盟資產商業使用權利的主契約，包括轉播權，該查核報告也質疑簽訂該契約的人的操守問題[7]。
- 亞洲足球聯盟一位高階官員被指控試圖竄改或摧毀貪腐調查的相關文件，但該聯盟卻未採取果斷的行動[8]。
- 獲選的巴林籍亞洲足球聯盟主席的名聲不佳，已被指控涉及國內許多運動員和體育官員的拘禁與虐待[9]。
- 操縱亞洲足球聯盟選舉程序以 FIFA 執行委員會成員席次，以確保特定候選人得以取得優惠條件[10]。
- 亞洲足球聯盟有一位高階官員支持伊朗限制女性參加運動賽事，但該聯盟卻未表態疏遠這位官員[11]。
- 沙爾曼（Sheikh Salman）被指控於亞洲足球聯盟2013年的主席選舉中買票，但此事尚未進行調查[12]。

亞洲足球聯盟的治理：進步還是退步？

即使亞洲足球聯盟發表了冠冕堂皇的聲明，並信誓旦旦要成立一個倫理委員會[13]，但是該組織目前尚未將善治或公平競爭原則制度化。亞洲足球聯盟的主席沙爾曼（Sheikh Salman）出身巴林皇室，是巴林足球協會（Bahrain Football Association，BFA）的領導人，但是當巴林國家足球隊在加入反政府抗議遊行後爆發被逮捕和虐待的傳聞時，他卻沒有為他們挺身而出，而且他還被指控涉及這些足球隊員的拘禁，名聲因此蒙塵[14]。沙爾曼在他上任後的前兩年努力獨攬大權、嘉惠自己人、將改革人士邊緣化並且拒絕任何試圖促進該組織廉潔的行動[15]。

沙爾曼（Sheikh Salman）對資誠的查核報告置之不理，也不採用該報告的建議，這已經暴露一件事：亞洲足球聯盟在各個層次都缺乏善治。2012年7月，亞洲足球聯盟的財務總監布萊恩・關（Bryan Kuan Wee Hoong）表示，亞洲足球聯盟秘書長達督亞歷克斯・蘇希（Dato' Alex Soosay）要求他竄改或隱藏資誠查核報告中與秘書長有關的任何文件[16]。這段話被 FIFA 的一位安全事務官員錄下並進行書面記錄，並於2015年4月公布。這項指控被公開的四天之後，亞洲足球聯盟發表一份聲明，說它正在評估該指控的真實性，但卻拖到兩週之後才取得錄音帶內容[17]。最後蘇希終於在 2015 年 5 月被停職[18]。上述查核工作是由亞洲足球聯盟委任，據說是為了取得能把當時任亞洲足球聯盟主席兼 FIFA 副主席賓・哈馬姆趕下台的法律依據[19]。

之前這份資誠提出的報告已經點名三名亞洲足球聯盟官員在賓・哈馬姆的指示下授權進行可疑的匯款，包括蘇希和關（Kuan），而亞洲足球聯盟可能要為此面臨法律責任：

我們檢視抽樣的交易後發現，大部分的情況都是由秘書長或秘書長和財務部主任授權。他們都要為自己簽核授權的這些交易負責。我們也注意到，其內部審計和財務委員會也知道此事[20]。

國家協會推動治理的效應：以尼泊爾為例

區域性體育組織和國家體育組織一樣，都有缺乏治理和課責的問題。以尼泊爾為例，尼泊爾足球協會（All Nepal Football Association，ANFA）主席蓋內許・塔帕（Ganesh Thapa）正要接受貪腐指控的調查，即使 FIFA 已經停止他身為亞洲足球聯盟 執行委員會成員的職務，但是尼泊爾足球協會理事會成員仍表示他依然掌控該組織[21]。蓋內許・

塔帕的兒子瓜拉芙・塔帕（Gaurav Thapa）雖然沒有被停職，但資誠會計事務所的查核報告有點名他收取賓・哈馬姆可疑的付款，而亞洲足球聯盟卻任命他擔任競賽經理（match commissioner）一職[22]。

尼泊爾足球協會的兩位副主席寄了一封信給FIFA秘書長、亞洲足球聯盟秘書長以及 FIFA 調查部門的倫理委員會成員，表示蓋內許・塔帕在停職期間持續運作該組織，這違反了該組織章程的規定，而且他也沒有向執行委員會成員提供尼泊爾足球協會的重要資料，包括審計資料[23]。FIFA和亞洲足球聯盟尚未針對這封信做出回應[24]。

政治介入亞洲足球界的治理

亞洲足球聯盟的問題根源在於它像FIFA一樣，即使表面上堅持體育歸體育、政治歸政治，但是骨子裡都與政治脫不了關係。足球是全世界最受歡迎的運動，亞洲是全世界人口最稠密的洲，在亞洲在世界崛起之際，賓・哈馬姆和沙爾曼在亞洲足球界獨攬大權。這兩人擔任亞洲足球聯盟主席時的執行委員會委員名單正好證明了這個組織的政治介入，許多國家協會的理事會也有同樣情形。

上述情形在亞洲足球聯盟的13個中東國家成員中最為嚴重，這13個國家佔亞洲足球聯盟擁有46個成員的28%。2011年至2015年之間，亞洲足球聯盟執行委員會的21位委員中就有6位來自中東國家。這六位委員的背景說明如下：沙爾曼出身巴林少數族群回教遜尼派的皇室成員；阿里賓・埃爾侯賽因王子（Prince Ali Bin Al Hussein）是約旦阿卜杜拉國王同父異母的兄弟，也曾經是一個改革派和沙爾曼的反對者；阿拉伯聯合大公國的宇瑟夫雅闊布・埃爾瑟卡爾（Yousuf Yaqoob Yousuf Al Serkal）和該國的皇室菁英關係密切；賽義德哈立德哈馬德・埃爾布賽義迪（Sayyid Khalid Hamad Al Busaidi）是阿曼的皇室成員；哈菲茲・埃爾馬得利傑（Hafez Al Medlej）是沙烏地阿拉伯政府緊密控制的足球協會理事，靠著國營媒體一路爬上到這個位置；最後是巴勒斯坦的蘇珊・沙拉比莫拉諾（Susan Shalabi Molano）。2015年4月，亞洲足球聯盟執行委員會執行委員會選出 7 位中東國家的委員，包括沙爾曼（Sheikh Salman）、沙拉比莫拉諾（Shalabi Molano）、阿布達比警政部門的副首長穆罕默德哈勒文・埃爾羅麥錫（Mohammed Khalfan Al Romaithi）、科威特、黎巴嫩和沙烏地阿拉伯的代表以及伊朗足球總會（Iran Football Federation，IRIFF）會長。其他委員包括馬來西亞第三大州彭亨州（Pahang）皇太子的蘇丹艾哈邁德沙阿之子阿布杜拉王子（Abdullah Ibni Sultan Ahmad Shah）、曾擔任巴基斯坦政府各種公職而且身兼巴基斯坦人民黨黨職的馬赫多姆賽義德費薩爾薩利赫・哈亞特（Makhdoom Syed Faisal Saleh Hayat）以及北韓的韓恩璟（Han Un-gyong）。

結論

亞洲各國足球協會的治理改革將需要改變其運作模式。如果亞洲足球聯盟目前由政府掌控的結構沒有徹底改變，該組織深植於其企業文化的長期根本問題就不可能解決。亞洲足球聯盟若要改變其運作模式，就必須確保國家級和區域性體育組織管理階層的多元化，納入所有利益相關者的代表，包括球員與粉絲。亞洲足球聯盟向其他區域性和國際性的體育協會一樣，將必須以憲章或是行為守則的形式來制定規範體育與政治關係的原則，以解決代表比例的合理性問題。這些做法將必須提供一些防範措施，避免足球界的治理被政治操縱或主導，並適當監督政治界和體育界的關係，以確保體育界的獨立性、以及透明和負責的管理方式。為了確保國際賽事的規則和法規健全無虞，亞洲足球聯盟應該考慮國際奧會的2020年議程（2020 Agenda）規定的巨型賽事主辦標準。這個改革應該包括國際人權、勞工和性別方面的權利與標準，加強公眾對於主辦國和主辦城市決策過程的參與，提高主辦國或城市基礎設施需求的透明化，並且強化體育協會和主辦國或城市的合約條款。

附註

1- 詹姆士 M・朵西是新加坡南洋理工大學拉惹勒南國際關係學院的資深研究員，兼任德國符茲堡大學粉絲文化研究所（co-director of the Institute of Fan Culture of the University of Würzburg）主任，同時也是〈中東足球世界的混局〉（The turbulent world of Middle East football）部落格的作者，即將出版同名書籍。

2- 柴漢穆罕默德・育瑟夫（Zaihan Mohamed Yusof），〈犯規！新加坡主導比賽作假者的內幕〉（Foul! The Inside Story of Singapore Match Fixers）（新加坡：Straits Times Press，2014 年）。

3- 中東足球世界的混局，〈亞洲足球聯盟掩蓋不利的查核結果之際停止秘書長的職務〉（ ‘AFC suspends Secretary General as it keeps damning audit buried’ ），2015 年 5 月 13 日，http://mideastsoccer.blogspot.sg/2015 /05/afc-suspends-general-secretary-as-it.html。

4- 詹姆士 M・朵西，〈亞洲足球界：充斥政府干預、權力鬥爭以及貪腐貪婪的藏污納垢之地〉（ ‘Asian football：

a cesspool of government interference, struggles for power, corruption and greed’ ），《運動歷史國際期刊》（International Journal of History of Sport），第 32 卷（2015 年）。

5- 同上。

6- 海蒂・布雷克（Heidi Blake）和強納森・卡佛特（Jonathan Calvert），《醜惡遊戲：卡達買通世界盃的陰謀》（The Ugly Game：The Qatari Plot to Buy the World Cup）（倫敦 Simon & Schuster 出版社，2015 年）；中東足球世界的混局，〈卡達的賓・哈馬姆被終生禁止參加足球運動，臉上無光〉（Qatar’ s Bin Hamman banned for life, faces humiliation），2011 年 7 月 27 日，http://mideastsoccer.blogspot. com/2011/07/qatars-bin-hammam-banned-for-life-faces.html。

7- 布雷克（Blake）和卡佛特（Calvert）（2015 年）；中東足球世界的混局（2011 年 7 月 27 日）。

8- 中東足球世界的混局，〈亞洲足球聯盟被指控掩蓋真相突顯亞洲足球界缺乏適當治理的問題〉（Alleged AFC’ s cover-up effort highlights Asian football lack of proper governance），2015 年 4 月 25 日，http://mideastsoccer.blogspot.sg/2015/04/alleged-afc-cover-up-effort-highlights.html；中東足球世界的混局，《馬來郵報》（Malay Mail）：〈亞洲足球聯盟「竄改或隱藏」文件之調查的爆料錄影帶 / 蘇希：這從何而來？為什麼在此時發生？〉，2015 年 4 月 25 日，http://mideastsoccer.blogspot.co.uk/2015 /04/ malay-mail-explosive-tamper-or-hide-afc.html。

9- 呈交英國高等法院皇座法庭之分庭關於 FF vs 檢察長一案的保密文件，2014 年 10 月；YouTube，〈納森王子在巴林電視台的講話〉（ ‘Shaik Nasser Bin Hamad Al-Khalifa talking on Bahrain TV’ ），2011 年 8 月 16 日，www.youtube.com/watch?v=mAXjGidI_JU；中東足球世界的混局，〈對於巴林王子施加酷刑的調查讓國際奧會和亞洲足球聯盟下不了台〉（ ‘Torture investigation of Bahraini prince puts IOC and AFC on the spot’ ），2014 年 10 月 7 日，http://mideastsoccer. blogspot.sg/2014/10/torture-investigation-of-bahraini.html；巴林新聞社（Bahrain News Agency），‘نم تردصي تلا تازواجتلا يف ةميسر قيقحتة ةجل ليكشتب ارارق ردصي رصاند خيشلا ’ضعب ةيضايرلا ةكرحلا يبستنم

2014 年 4 月 11 日，www.bna.bh/portal/news/452380?date¼。

10-WorldSoccer.com，〈謝赫阿哈邁德的謀劃最後可能會邁向 FIFA 主席之路〉（ ‘Sheikh Ahmad plots path that may lead to presidency of FIFA’ ），2015 年 4 月 16 日，www.worldsoccer.com/columnists/keir-radnedge/sheikh-ahmad-plots-path-that-may-lead-to-presidency-of-fifa-360888。

11-Sportsflash.com，〈伊朗：亞洲足球聯盟對於對於伊朗的女性禁令「抱持開放心胸」〉（ ‘Iran: AFC “broad-minded” on Iranian women ban’ ），2015 年 1 月 23 日，www.sportsflash.com.au/NewsArticle.aspx?spname=SOC&articleid=52371。

12- 中東足球世界的混局，〈亞洲足球聯盟的選舉因為干預的指控和後候選人的不良紀錄而蒙塵〉（AFC election marred by interference allegations and candidates’ track records），2015 年 4 月 26 日，http://mideastsoccer.blogspot.sg/2013/04/afc-election-marred-by-interference.html。

13- 中東足球世界的混局，〈亞洲足球聯盟新任主席在改變的風暴即將來臨時開始著手改革〉（New AFC president sets about reform as battle for change looms），2015 年 5 月 5 日，http://mideastsoccer.blogspot.sg/2013/05/new-afc- president-sets-about-reform-as.html。

14-《西北印第安納論壇郵報》（The Times of Northwest Indiana）（美國），〈巴林足球明星為抗議付出代價〉（ ‘Bahrain soccer stars pay price for protesting’ ），2011 年 8 月 27 日，http://www.nwitimes.com/sports/soccer/professional/bahrain-soccer- stars-pay-price-for-protesting/article_e800a879-dc13-5969-b5aa-38a9bb093a9d.html；《國家報》（The National）（阿拉伯聯合大公國），〈英雄變賤民：巴林運動員付出慘痛代價〉（ ‘From heroes to pariahs：Bahrain atheletes pay a steep price’ ），2011 年 8 月 31 日，www.thenational.ae/sport/other-sport/from-heroes-to-pariahs-bahrain-athletes-pay-a-steep-price；巴林人權青年協會（Bahrain Youth Society for Human Rights），〈因涉及抗議而被鎖定的運動員、裁判和球隊清單〉（ ‘List of sport players, referee and clubs targeted because of their involvement in the protests’ ），2011 年 4 月 24 日，http://byshr.org/wp-content/List-of-sport-players-Referees-and-Clubs-targeted-Because-of-their-involvement-in-the-protests-BYSHR.doc。

15- 中東足球世界的混局，〈沙爾曼在面臨再度浮現的貪腐和治理的質疑之中再度當選亞洲足球聯盟主席〉（AFC’ s Salman re-elected amid renewed corruption and governance questions），2015 年 5 月 2 日，http://mideastsoccer.blogspot.sg/2015/05/afcs-salman-re-elected-amid-renewed.html。

16- 中東足球世界的混局，〈主編哈瑞許表示：亞洲足球聯盟此時的沉默不是金〉（Haresh says: when (AFC) silence is not golden），2015 年 4 月 29 日，http://mideastsoccer.blogspot.co.uk/2015_04_01_archive.html；中東足球世界的混局，2015 年 4 月 25 日，《馬來郵報》（Malay Mail）；中東足球世界的混局，2015 年 4 月 25 日，〈亞洲足球聯盟被指控掩蓋真相〉（Alleged AFC cover-up）。

17- 中東足球世界的混局，2015 年 4 月 29 日。

18- 亞洲足球聯盟。〈亞洲足球聯盟秘書長停職〉（ ‘AFC general secretary suspended’ ），2015 年 5 月 13 日，www.the-afc.com/media-releases/afc-general-secretary-suspended

19- 中東足球世界的混局，〈FIFA 放下對亞洲足球聯盟的賄賂指控以後，聚焦於賓・哈馬姆的治理〉（ ‘FIFA focuses on Bin Hammam’ s management of AFC after dropping bribery charges’ ），2012 年 12 月 14 日，http://mideastsoccer.blogspot.de/2012/12/fifa-focuses-on-bin-hammams-management.html。

20- 中東足球世界的混局，2015 年 4 月 29 日；中東足球世界的混局，2015 年 4 月 25 日，〈亞洲足球聯盟被指控掩蓋真相〉（ ‘Alleged AFC cover-up’ ）。

21- 中東足球世界的混局，2015 年 5 月 2 日〈沙爾曼再度當選亞洲足球聯盟的主席〉（ ‘AFC’ s Salman re-elected’ ）。

22- 中東足球世界的混局，2015 年 4 月 29 日；中東足球世界的混局，2015 年 4 月 25 日，〈亞洲足球聯盟被指控掩蓋真相〉。

23- 路透社（英國），〈排外的尼泊爾足球協會主管要求 FIFA 調查自己的主席〉（ ‘Exclusive Nepal FA chiefs ask FIFA to investigate own president’ ），2014 年 10 月 18 日，http://uk.reuters.com/article/2014/10/18/uk-soccer-nepal-idUKKCN0I70AD20141018。

24- 作者對尼泊爾足球協會副主席卡瑪擇林・雪爾巴（Karma Tsering Sherpa）的訪談，2015 年 5 月 16 日。

1-6 非洲體育貪腐概要

克里斯・祖馬（Chris Tsuma）[1]

2015 年是全非洲運動會（All-Africa Games）舉行第五十週年；在非洲，此賽事等級堪比奧運。1965年首屆賽會由剛果首都布拉薩維爾（Brazzaville）舉辦。五十年時光荏苒，卻沒什麼值得慶祝的事。非洲雖然孕育出許多天賦極高的運動員，在運動場上卻鮮見亮眼成就。

由於非洲體育人才外流（多往歐洲發展）、缺乏政府資金投入及政策引導、貪腐和管理不善，體育發展始終受到阻礙，也似乎無法與國際體育沾上邊。2010年世界盃足球賽決賽圈之所以在南非舉行，僅是國際足球總會（FIFA）採用洲際輪辦制度下的結果[2]。歷史上不曾有任何非洲城市正式申辦奧運，也未能成功申辦大英國協運動會（Commonwealth Games）：奈及利亞首都阿布加（Abuja）雖曾申辦2014年大英國協運動會，但最終由格拉斯哥（Glasglow）取得主辦權。阿布加申辦失敗肇因於交通建設不足、資訊及通訊科技不夠發達、欠缺住宿、選手村及場館和經濟因素[3]。非洲在最近十屆的世界田徑錦標賽（World Athletics Championships）中贏得近兩百面獎牌（13%），為亞洲所獲獎牌總數近五倍之多。繼大阪（2017年）、東京（1991年）及大邱（2011年）之後，北京於2015年舉辦世錦賽，是第四個主辦的亞洲城市[4]。在此之際，非洲仍未曾籌辦任何一次世錦賽。

非洲運動會原先由非洲聯盟（African Union，AU，當時的非洲統一組織/ Organisation of African Unity）發起，為現已解散的非洲體育最高理事會（Supreme Council for Sports in Africa，SCSA）所管理，成員多是幾乎沒有運動管理經驗的政治任命官員。AU違背2011年的承諾[5]，拒絕將該賽會管理權移交給非洲國家奧委會聯合會（Association of National Olympic Committees of Africa，ANOCA），而在2013年7月將行政職掌交由 AU 體育委員會負責。自1987年以來，全非洲運動會一直是組織效能不佳和管理不善的典型案例，令非洲及全世界大失所望，亦導致競爭力降低、商業價值低落，連非洲頂尖運動員也避之唯恐不及。

治理

根據2009年國際奧會（International Olympic Committee）報告書，非洲最受歡迎的運動包括足球、籃球、排球、田徑、游泳、拳擊等[7]。這些運動都由各國協會負責管理，協會多由國家境內的附屬團體所組成。各國協會隸屬於ANOCA 或非洲足球協會（Confédération Africaine de Football，CAF），並獲准加入國際組織。此行政結構也可作為最小型賽事到世界錦標賽的參與暨競賽級別。

非洲體育組織濫用職權、貪戀權位的典型問題仍屢見不鮮。足球在世界各地都很受歡迎，也容易和貪腐掛勾。足球產生的弊端首先源於行政官員選舉。在體育組織選舉中，買票、操控比賽與其他貪腐行為十分猖獗。2014年FIFA因辛巴威足球協會（Zimbabwe Football Association，ZIFA）主席卡斯伯特・杜貝（Cuthbert Dube）涉嫌賄選及操縱比賽等不法行為，取消其連任選舉[8]。

非洲足球協會（CAF）方面，主席伊薩・哈亞圖（Issa Hayatou）自2013年在摩洛哥馬拉喀什（Marrakech）逕行連任後，已是第28年掌管CAF。因章程修正，規定非 CAF 執行委員不得參選主席，象牙海岸籍的傑克斯・阿努瑪（Jacques Anouma）不能和喀麥隆籍的哈雅圖競選。而執行委員年齡上限七十歲的這項規定廢止後，哈亞圖極有可能在 2017 年後仍續留主席職位[10]。

國家方面，以肯亞足球協會（KFF）官員選舉為例，涉及民調的運動媒體曾經聽聞，競選主席的最高候選人替代表支付交通費用並提供食宿，防止競爭對手接觸到代表（通常勉強過半數就能當選），直到代表前往投票以前，一切全由候選人的親信監督[11]。針對這項指控始終沒有可供起訴的證據，但2004年KFF選舉期間，已爆出多起FIFA干預肯亞足球行政之情事，當時的體育部部長納吉布・巴拉拉（Najib Balala）決心遏止上述行為，下令部署反貪腐警察，防止任何形式的賄選及操縱行為發生[12]。

選舉產生的官員另有所圖，如政治影響力或純粹覬覦錢財，使得足球不幸深受其害。賽會管理因此遲遲無法走向專業化發展。出人意料的是，國家級賽事舉辦毫不嚴謹，連國際大型比賽也不例外。原先應給付給參賽隊伍的補助金—亦即選手薪水和獎金—都被足球協會官員中飽私囊。甚至，國家隊選拔也逃不出貪腐的魔掌。《肯亞國家日報》（Daily Nation）曾在奈洛比（Nairobi）的足球賽事期間訪問選手，記者打聽到某位國家隊的教練會要求扣除部分選手的薪水和獎金，若不照辦就會被踢出球隊，而較弱勢的選手更是受盡打壓。此類非洲國家隊的情事有詳細記錄，其中情形最為嚴重的包括喀麥隆[13]、2013年國際足協洲際國家盃（Confederations Cup）舉行前的奈及利亞[14]、2006年世界盃足球賽時的多哥（Togo）[15]、以及 2014年世界盃足球賽時要求飛機運送球員獎金到巴西的迦納[16]，諸多案例均顯示非洲體

育賽事飽受貪腐之害。球員雖然極有可能身敗名裂，但據說他們若不鋌而走險，薪水就會被官員私吞。

在肯亞，倫理與反貪腐委員會（Ethics and Anti-Corruption Commission，EACC）2015年的一份報告指出，肯亞足球協會（Football Kenya Federation，FKF）主席山姆・尼亞維拉（Sam Nyamweya）涉嫌侵占協會資金[17]，而該報告也使得多位部長面臨質疑的聲浪。2013年，曾有人指控尼亞維拉與其執行委員會未能交付 2011年11月至2012年12月間收到的款項，金額逾 410,146美元[18]。另外，2015年1月危機期間，FIFA 提出報告質疑沙帕納足球隊（Shabana FC）是否應加入肯亞超級聯賽（KPL），原因是該球隊與尼亞維拉有密切關聯；此報告亦導致肯亞超級聯賽（KPL）賽季延後開賽。FKF 決定將 KPL 隊伍由十六支增加為十八支，確實頗具爭議，像是為沙帕納足球隊特設名額一般；而沙帕納足球隊意外在場下獲得獎勵分數，也同樣引發爭論[19]。

卡璐沙・波瓦亞（Kalusha Bwalya）是尚比亞數一數二的足球金童，曾獲頒非洲年度最佳球員；1993年，他擔任尚比亞國家隊隊長，但全隊搭乘的班機不幸在加彭（Gabon）外海失事，只有他沒登機，因而倖免於難。波瓦亞現在是尚比亞足球協會（Football Association of Zambia，FAZ）主席，目前正因一筆逾八萬美元的款項接受該國反貪腐單位調查，他表示這筆錢是2011年在卡達舉行的 FIFA 代表大會上以FAZ名義收到的，但是錢卻匯進他私人帳戶[20]。

財源分配不均也發生在足球以外的運動。肯亞不僅在國家監督下爆出全國最嚴重的禁藥醜聞[21]，肯亞田徑協會（Athletics Kenya，AK）主席以賽亞・基普拉加特（Isaiah Kiplagat）與副主席奧基歐・大衛（David Okeyo）也面臨肯亞警方調查，警方發現有一筆逾20萬美元的現金存在AK在奈洛比的帳戶，卻沒有記在帳上[22]。2015年5月1日，任職逾23年的基普拉加特辭去主席一職，表面上說是要把重心擺在競選國際田徑總會（IAAF）副主席，而與指控或調查無關[23]。

比賽造假

比賽造假已為非洲帶來極大威脅。由奈及利亞國內較低層級板球比賽出現的比分，顯示非洲體育賽事在操縱結果的人手中，素質竟如此低落[24]。非洲足球比賽造假之事層出不窮。2014年，一位南非籍裁判克利福德・馬爾加斯（Clifford Malgas）因貪腐罪入獄服刑兩年，其2011年也曾因試圖操縱較低層級聯賽的賽事結果，被判偽證罪服刑兩年。另外，南非前任助理教練菲爾・瑟薛蒂（Phil Setshedi）也因詐騙罪判監三年：他試圖賄賂一位喬裝裁判的臥底警察，而在這場臥底行動中被捕[26]。

還可以從外部角度來看非洲比賽造假，非法博彩公司也算在內，尤以亞洲傳入為多。2013年爆出，有位過去就曾因比賽造假遭判刑的威爾遜拉傑・波魯莫（Wilson Raj Perumal）唆使裁判操縱2010年南非世界盃足球賽前的表演賽[27]。易卜拉欣・柴布（Ibrahim Chaibou）就是其中一位裁判。FIFA正在調查 2010年5月南非分別對上瓜地馬拉及哥倫比亞的友誼賽，兩場都有操縱比賽之嫌。最後南非以五比零擊敗瓜地馬拉，其中三球罰球由柴布所判，皆為手球[28]。

2007年至2009年間，辛巴威參加亞洲巡迴賽，辛巴威足球協會（ZIFA）執行長亨麗埃塔・羅許維亞（Henrietta Rushwaya）與十五名球員、一位教練及兩位記者比賽造假，2012年，ZIFA因此禁止相關涉案人員參與事務[29]。此禁止令發布後，有多項報告指出該國頂尖國內錦標賽屢屢造假。2011年，當地裁判收賄及造假的聲浪不斷，而ZIFA證實，為辛巴威國家頂尖淘汰賽穆巴達鑽石盃（Mbada Diamonds Cup）執法的尚比亞籍和南非籍裁判確認造假[30]。

人口販運及非洲體育

非洲普遍貧窮，運動因此成了擺脫貧困的出路。此動機加上國際運動全球化、人才濟濟的現況，意味著世界各地頂尖運動賽事和球隊均仰仗身價不高的非洲球員。對許多非洲年輕人來說，獲得一張職業運動合約是終極目標，卻也容易遇到不擇手段的代理人：代理人一旦發現球員無法簽下合約，就會把球員丟包在歐洲或其他地方。

於是，慈善機構發起抗議販運年輕球員的活動，像總部設在巴黎的文化之足組織（Culture Foot Solidaire CFS）就是一例[31]。CFS 預估，光是喀麥隆，每年約有七百位男孩被惡質代理人賣到歐洲[32]。2013 年 CNN 報導指出，根據 CFS 創辦人讓-克洛德・布佛明（Jean-Claude Mbvoumin），該機構曾追蹤到有上千名男孩同時在法國境內，其中多來自非洲的足球學院。

另一方面，美國全國籃球協會（National Basketball Association，NBA）積極向全球拓展，卻成了人口販運份子交易市場[33]。目前雖有社會責任計畫實行，如 NBA 舉辦籃球無疆界訓練營，集結世界各地的年輕籃球員，進行專項指導、企圖為其教育暨健康帶來正面影響[34]，但奈及利亞選手邱庫恩梅卡・伊恩（Chukwuemeka Ene）的例子說明仍有惡質代理人干涉籃球員招募。伊恩連同另外兩位籃球員被球探帶到美國，球探向他保證會有大學可唸，也有機會能打職業賽，最終卻將他拋棄[35]。

非洲運動員向外投奔

2003年，一份《經濟學人》報告將非洲運動員向富有國家投奔的現象稱為「非洲人才外流」[36]。肯亞就誕生了這樣一群向外投奔的田徑選手：2013年《肯亞國家日報》（Daily Nation）曾在奈洛比報導，當時有四十位肯亞選手投奔至波斯灣的國家，多數前往卡達或巴林。舊名史蒂芬・切羅諾（Stephen Cherono）的賽芙薩依德・沙席恩（Saif Saeed Shaheen），追隨1990年代投奔丹麥的威爾遜・基普凱特（Wilson Kipketer）腳步，成為投奔波斯灣的肯亞選手中最受矚目的，在2003年巴黎世界田徑錦標賽中，為卡達奪得金牌。

沙席恩成名後，卡達及巴林皆猛踩油門，招募肯亞長跑選手[37]。國際田徑總會（IAAF）的規則允許未曾代表國家參加職業賽的選手選擇代表別的國家出賽。非洲當地代理人前往肯亞裂谷省（Rift Valley）訓練營及肯亞田徑地帶，包括伊滕（Iten）、南迪（Nandi）、馬拉奎特（Marawet）等三個地方，目標鎖定年輕跑者，招募成為兩國國手，例如 2015 年世界青年田徑錦標賽巴林代表隊的十位跑者中，有三位是肯亞出生的青少女選手[38]。一般來說，轉籍是個人決定，但肯亞跑者的案例說明，選手及其父母是否有經濟誘因也是考量之一[39]。由於目標對象為青少年，AK官員或許不太可能共謀，卻因為未訂定嚴謹的規則以預防他國偷襲、搶走肯亞人才，而應承擔責任。

禁藥

肯亞曾經是長跑零禁藥的典範，現在卻陷入前所未有的禁藥醜聞：光是過去兩年就有19例藥檢被檢出陽性及相關禁賽處分[40]。最近一例，也是最為人所知的便是麗塔・傑普圖（Rita Jeptoo），她曾獲波士頓馬拉松、芝加哥馬拉松共三次冠軍，卻被驗出紅血球生成素EPO藥檢未過[41]。另一位即將面臨禁賽的馬修・基索里奧（Matthew Kisorio）宣稱，他的同胞也普遍服用禁藥，甚至在肯亞田徑地帶還有禁藥醫生開店做生意[42]。

傑普圖和基索里奧不是非洲唯二因禁藥而遭禁賽處分的明星田徑選手。世界冠軍暨大英國協運動會四百公尺前冠軍阿曼陀・蒙朱歐（Amantle Montsho）以及南非短跑名將西蒙・麥卡威（Simon Magakwe）都在 2015 年初遭到禁賽[43]。為消弭此威脅，肯亞運動員在肯亞職業田徑協會（Professional Athletes Association of Kenya，PAAK）指導下舉辦潔淨之跑（Run Clean），告誡彼此也特別提醒年輕跑者服用禁藥的風險[44]。

大型賽會：投機者的順風車

大型賽會是非洲體育貪腐、濫權猖獗之地。無論是選拔國家代表隊參加奧運、全非洲運動會、大英國協運動會或世界田徑錦標賽，入選標準皆依個人評斷。有時，各協會是透過外卡（wildcard）機制來決定參賽選手及球員；外卡可能被用來偏袒或排擠某些運動員，因此容易有職權濫用，甚至販運選手的情形。2003 年有位肯亞籍排球選手認為她被不合理排除在全非洲運動會代表隊之外，並公開尋求體育部長介入協助[45]。

在這些大型賽會中，非洲隊的代表團總是十分龐大，出席的包括協會職員，更有政府官員，甚至有情婦、友人或親戚陪伴同行，費用全由納稅人買單[46]。舉例來說，2012年奈及利亞決議不派政府代表團參加倫敦奧運，因為曾有報告指出 2010 年南非世界盃足球賽期間，奈及利亞政府官員花光大筆公帑，而導致反貪腐調查啟動[47]。

顯然，非洲決策者對體育的經濟及社會價值遲來的肯定，也顯示出非洲大陸的運動產業更容易受到腐敗影響。政府直到獨立五十年後才開始制定體育相關政策，即使是體育歷史豐富且悠久的肯亞也不例外。而且，非洲體育貪腐及治理問題亦屬刑事犯罪，需要有充分認知。國家協會必須加強與警方及政府機構的合作，以捍衛體育廉正的本質。

要打擊體育貪腐與治理不當等問題，可以深度且優質的報導作為輔助。運動新聞因較著重娛樂、名人花絮，屬軟性新聞，被視為「通俗」新聞的典型代表[48]。此現象意味著體育貪腐、禁藥、管理不當和其他缺失等較沉重的議題常被擱置一旁。必須將這些問題納入媒體主流，才有助提升體育腐敗的媒體形象。

由於參與比賽造假及人口販運的人性格偏差、有犯罪行為，報導這些議題的記者應為他們所能揭露的一絲真相而獲得掌聲。重點是，他們必須具備相關技能、設備及動機，以便能持續撰寫體育貪腐報導，從而提升公眾對該問題的認識。

附註

1- 克里斯・祖馬是非洲公開治理中心（Africa Center for Open Governance / AfriCOG）的獨立顧問兼作者。AfriCOG 總部設於奈洛比。

2- 國際足球總會（FIFA），〈輪辦制度將於 2018 年終止〉（ ‘Rotation ends in 2018’ ），2017 年 10 月 29 日，www.fifa.com/worldcup/news/y=2007/m=10/news=rotation-ends-2018-625122.html。

3- 英聯邦運動會聯合會（Commonwealth Games Federation），《2014 英聯邦運動會 CGF 評估報告》（The Report of the CGF Evaluation Commission for the 2014 Commonwealth Games），（倫敦：英聯邦運動會聯合會，2007），www.thecgf.com/media/games/2014/2014_Evaluation_Report.pdf。

4- 國際田徑總會（International Association of Athletics Federations），〈第 147 屆 IAAF 世界錦標賽獎牌榜〉（ ‘Medal table: 147th IAAF World Championships’ ），www.iaaf.org/competitions/iaaf-world-championships/14th-iaaf-world-championships4873/medaltable。

5-《先鋒報》（Vanguard）（奈及利亞），〈全非洲運動會：巴布拉樂見 SCSA 解散〉（ ‘All Africa Games: Popoola hails SCSA dissolution’ ），2011 年 10 月 27 日，www.vanguardngr.com/2011/10/all-africa-games-popoola-hails-scsa-dissolution。

6-Allsports 網站（迦納），〈全非洲運動會悲情重演〉（ ‘It’ s the same old, sorry story for All African Games’ ），2014 年 7 月 21 日，http://allsports.com.gh/other_sports/lost-hope-its-the-same-old-sorry-story-for-all-african-games-id2999997.html。

7- 國際奧會（International Olympic Committee），《第 31 屆奧林匹克運動會 26 項核心運動報告》（Report on the 26 Core Sports for the XXXI Olympiad），（洛桑：IOC，2009），www.olympic.org/results?q=report_on_the_26_core_sports_for_ the_xxxi_olympiad。

8-Insidethegames.biz 網站（英國），〈辛巴威足協買票疑雲 FIFA 取消選舉〉（ ‘FIFA annuls Zimbabwe Football Association elections amid vote buying claims），2014 年 4 月 1 日，www.insidethegames.biz/articles/1019244/fifa-annuls-zimbabwe-football-association-elections-amid-vote-buying-claims。

9-BBC（英國），〈哈亞圖獲一致同意再度當選 CAF 主席〉（ ‘Issa Hayatou is re-elected unopposed as CAF president’ ），2013 年 3 月 10 日，www.bbc.co.uk/sport/0/football/21733665。

10-《先鋒報》（Vanguard）（奈及利亞），〈CAF 選舉：奈及利亞敗選，哈亞圖續任主席〉（ ‘CAF elections: Nigeria loses, Hayatou returns），2013 年 3 月 11 日，www.vanguardngr.com/2013/03/cafelections-nigeria-loses-hayatou-returns；非洲評論（Africa Review.com），（肯亞），〈CAF 主席改選，足球治理改革無望〉（ ‘CAF rule changes will ensure no change in football governance’ ），2015 年 4 月 18 日，www.africareview.com/Sports/Much-to-worry-about-Caf-rule-changes/-/979186/2690198/-/view/analysis/-/1589t6iz/-/index.htm。

11-AllAfrica.com 網站，〈肯亞：分會代表呼籲理性投票〉（ ‘Kenya: branch delegates told to vote wisely’ ），2004 年 12 月 16 日，http://allafrica.com/stories/200412150865.html。

12-AllAfrica.com 網站，〈肯亞：警力監督代表賄選情事〉（ ‘Kenya: police to monitor bribery of delegates’ ），2004 年 2 月 14 日，http://allafrica.com/stories/200402160360.html。

13-《衛報》（Guardian）（英國），〈2014 世足賽：喀麥隆因報酬爭議拒飛巴西〉（ ‘World Cup 2014: Cameroon squad refuse to fly to Brazil in pay dispute’ ），2014 年 6 月 8 日，www.theguardian.com/football/2014/jun/08/cameroon-squad-refuse-travel-brazil。

14-BBC（英國），〈2013 聯邦盃：奈及利亞解決獎金紛爭〉（ ‘Confederations Cup 2013: Nigeria settle bonus dispute’ ），2013 年 6 月 14 日，www.bbc.co.uk/sport/0/football/22895513。

15-《獨立報》（Independent）（英國），〈多哥球員罷工因 FIFA 警告落幕〉（ ‘Fifa threat ends Togo players’ strike’ ），2006 年 6 月 19 日，www.independent.co.uk/sport/football/international/fifa-threat-ends-togo-players-strike-404619.html；《紐約時報》（美國），〈非洲球員手握現鈔打包回府〉（ ‘African teams head home, cash in hand’ ），2014 年 6 月 30 日，www.nytimes.com/2014/07/01/sports/worldcup/world-cup-2014-african-soccer-overshadowed-by- protests.html。

16- 加拿大廣播公司（Canadian Broadcasting Corporation），〈迦納為世界盃球員運現金〉（ ‘Ghana flies in cash for World Cup players’ ），2014 年 6 月 25 日，www.cbc.ca/sports/soccer/brazil2014/ghana-flies-in-cash-for-world-cup-players-1.2687321。

17-AllAfrica.com 網站，〈肯亞：尼亞維拉遭倫理與反貪腐委員會點名〉（ ‘Kenya: Nyamweya named in EACC dossier’ ），2015 年 3 月 31 日，http://allafrica.com/stories/201503311431.html。

18-StandardMedia.co 網站（肯亞），〈肯亞足協要求官方舉證貪腐〉（ ‘Football Kenya Federation challenges official to present evidence on alleged financial scam’ ），2013 年 8 月 10 日，www.standardmedia.co.ke/

article/2000090559/football-kenya-federation-challenges-official-to-present-evidence-on- alleged-financial-scam。

19-StandardMedia.co 網站（肯亞），〈肯亞足協不屑 FIFA 建議：尼耶瑪遭控越權代理，FKF 仍要十八支隊伍參賽〉（ 'FKF defies FIFA man: Niema accused of acting ultra vires，FKF still wants 18 clubs' ），2015 年 1 月 28 日，http://webmail.standardmedia.co.ke/sports/ article/2000149522/fkf-defies-fifa-man- -accused-of-acting-ultra-vires-fkf-still-wants-18-clubs。

20-Zambian Eye 網站，〈2022 卡達世足賽：卡璐沙涉入賄賂醜聞〉（ 'Qatar 2022 World Cup: Kalusha mentioned in bribery scandal' ），2014 年 6 月 2 日，http://zambianeye.com/archives/20965；AllAfrica.com 網站，〈尚比亞：ACC 仍在調查卡璐沙行賄卡達八萬美元〉（ 'Zambia: ACC still investigating Kalusha's US$80,000 Qatar bribe' ），2015 年 4 月 13 日，http://allafrica.com/stories/ 201504140836.html。

21-《富比士》（Forbes）（美國），〈肯亞馬拉松選手：下一波禁藥醜聞爆發？〉（ 'Kenyan marathoners: the next great doping scandal?' ），2014 年 11 月 17 日，www.forbes.com/sites/marcedelman/2014/11/17/kenyan-marathoners-the-next-great- doping-scandal。

22-StandardMedia.co 網站（肯亞），〈肯亞協會陷入麻煩：官員拒絕說明協會與營銷公司關係為何〉（ 'AK in deeper hole: officials fail to explain connection between federation and marketing company' ），2014 年 12 月 14 日，www.standardmedia.co.ke/sports/article/2000144710/ak-in-deeper-hole-officials-fail-to-explain-connection-between-federation- and-marketing-company。

23-Radio Citizen 電臺（肯亞），〈肯亞田協主席基普拉加特辭職〉（ 'Athletics Kenya president Isaiah Kiplagat steps aside' ），2015 年 4 月 13 日，www.radiocitizen.co.ke/index.php/news/item/28259-athletics-kenya-president-isaiah-kiplagat-steps-aside/28259-athletics-kenya-president-isaiah-kiplagat-steps-aside。

24-BBC（英國），〈奈及利亞選手比賽造假遭終身禁賽〉（ 'Confederations Cup 2013: Nigeria settle bonus dispute' ），2013 年 7 月 22 日，www.bbc.co.uk/sport/0/football/23412227。

25-ESPN 網站（美國），〈南非籍裁判貪腐判刑四年〉（ 'South African referee convicted of corruption，jailed for four years' ），2014 年 11 月 15 日，www.espnfc.com/league-name/story/2147693/headline。

26-《索威坦報》（The Sowetan）（南非），〈瑟薛蒂因比賽造假判刑八年〉（ 'Phil Setshedi sentenced to 8 years for match fixing' ），2013 年 2 月 13 日，www.sowetanlive.co.za/sport/2013/02/13/phil-setshedi-sentenced-to-8-years-for-match-fixing。

27-《獨立報》（英國），〈FIFA：2010 世足賽造假賽前就已談妥〉（ 'Matches were fixed before 2010 World Cup, says Fifa' ），2012 年 12 月 15 日，www.independent.co.uk/sport/football/news-and-comment/matches-were-fixed-before-2010-world-cup-says-fifa-8420032.html。

28-《紐約時報》（美國），〈比賽造假陰影籠罩世足〉（ 'Fixed soccer matches cast shadow over World Cup' ），2014 年 5 月 31 日，www.nytimes.com/2014/06/01/sports/soccer/fixed-matches-cast-shadow-over-world-cup.html。

29-《衛報》（英國），〈辛巴威八十位球員涉入亞洲門比賽造假事件遭停賽處分〉（ 'Zimbabwe suspends 80 players as part of "Asiagate" match-fixing probe' ），2012 年 2 月 1 日，www.theguardian.com/world/2012/feb/01/zimbabwe-footballers-suspended-asiagate-match-fixing。

30-《新聞日報》（NewsDay）（辛巴威），〈超級足球聯賽遭控比賽造假〉（ 'Match-fixing allegations in Premier Soccer League' ），2012 年 11 月 2 日，www.newsday.co.zw/2012/11/02/match-fixing-allegations-in-premier-soccer-league。

31- 請參閱該慈善機構網站：www.footsolidaire.org。

32-CNN（美國），〈人口販運：消失的非洲男孩〉（ 'Human traffic: Africa's lost boys' ），2013 年 3 月 28 日，http://edition.cnn.com/2013/03/28/sport/football/football-trafficking。

33-《哈潑雜誌》（Harper's）（美國），〈美式佈局：青少年精英籃球如何剝削非洲運動員〉（ 'American hustle: how elite youth basketball exploits African athletes' ），2015 年 4 月，http://harpers.org/archive/2015/04/american-hustle。

34- 請見 www.nba.com/bwb/mission.html。

35-《彭博社》（美國），〈受籃球全球拓展之害的非洲人〉（ 'African victims of basketball's global push' ），2015 年 3 月 19 日，www.bloombergview.com/articles/2015-03-19/african-victims-of-basketball-s-global-push。

36-《經濟學人》（英國），〈非洲人才外流：卡達挖角非洲頂尖選手〉（ 'The brawn drain from Africa: Qatar's poaching of African champions' ），2003 年 8 月 28 日，www.economist.com/node/2026223。

37-《國家日報》（肯亞），〈四十位肯亞運動員向外投奔仍無法滿足〉（ '40 defections later, Kenyan athletes still find grass greener on the other side' ），2013 年 8 月 17 日，http://mobile.nation.co.ke/Sports/Why+the+defectio

ns/-/1951244/1957996/-/format/xhtml/-/hpgsnf/-/index.html。

38-Qatarsucks.com 網站，〈肯亞運動員遭剝削宛如奴役，始作俑者是卡達！〉（ ‘Kenyan athletes are exploited like “slaves” and Qatar is leading the way!’ ），2008 年 5 月 3 日，www.qatarsucks.com/Qatar_Buys_Kenyan_Athletes。

39-Mwakilishi.com 網站（肯亞），〈為何肯亞孩童不敵石油錢誘惑而投奔波灣島國巴林〉（ ‘How scent of oil cash lures Kenyan children to Gulf state of Bahrain’ ），2014 年 7 月 23 日，www.mwakilishi.com/content/articles/2014/07/23/how-scent-of-oil-cash-lures-kenyan-children-to-gulf-state-of-bahrain.htm。

40-《愛爾蘭時報》（Irish Times），〈肯亞田徑禁藥醜聞揮之不去〉（ ‘Dark cloud of doping hanging over Kenyan athletics’ ），2014 年 11 月 12 日，www.irishtimes.com/sport/other-sports/dark-cloud-of-doping-hanging-over-kenyan- athletics-1.1996620。

41-Yahoo ！奇摩運動，〈馬拉松金牌 Rita Jeptoo 藥檢呈陽性，遭禁賽兩年〉（ ‘Marathon champ Rita Jeptoo receives two-year ban for positive drug test’ ），2015 年 1 月 30 日，http://sports.yahoo.com/blogs/the-turnstile/marathon-champ-rita-jeptoo-receives-two-year-ban-for-positive-drug-test-141220783.html。

42-《衛報》（英國），〈肯亞選手科索里服用禁藥，理由是他「不是唯一服藥的人」〉（ ‘Kenya’ s Matthews Kisorio doped because he “wasn’ t the only one” ’ ），2013 年 10 月 30 日，www.theguardian.com/sport/2013/oct/30/kenya-athletics-doping-matthews-kisorio。

43-BBC（英國），〈蒙朱歐因英聯邦運動會服用禁藥遭禁賽兩年〉（ ‘Amantle Montsho given two-year ban for doping at Commonwealths’ ），2015 年 3 月 18 日，www.bbc.com/sport/0/athletics/31953218；《泰晤士報》（Times）（南非），〈麥卡威遭禁賽兩年處分〉，2015 年 4 月 15 日，www.timeslive.co.za/sport/other/2015/04/15/simon-magakwe-banned-for-two-years。

44-AllAfrica.com 網站，〈肯亞：運動員發起反禁藥活動「潔淨之跑」〉（ ‘Kenya: athletes launch anti-doping campaign dubbed “Run Clean” ’ ），2015 年 4 月 6 日，http://allafrica.com/stories/201504060642.html。

45-AllAfrica.com 網站，〈肯亞：巴拉拉迅速以行動回覆雅尤瑪的請求〉（ ‘Kenya: Ayuma’ s plea draws quick Balala move’ ），2003 年 9 月 25 日，http://allafrica.com/stories/200309250147.html。

46-AllAfrica.com 網站，〈肯亞：墨爾本不歡迎投機者〉（ ‘Kenya: no chance for joy-riders in Melbourne’ ），2006 年 2 月 9 日，http://allafrica.com/stories/200602080915.html。

47-BBC（英國），〈2012 奧運：奈及利亞禁止政府代表出席〉（ ‘Olympics 2012: Nigeria bans government delegation’ ），2012 年 7 月 5 日，www.bbc.co.uk/news/world-africa-18720212。

48- 請見伊恩 · 哈格里夫斯（Ian Hargreaves）《新聞：真相大冒險》（ ‘Journalism: Truth or Dare’ ），（牛津：牛津大學出版社，2003）。哈格里夫斯曾是《金融時報》和《獨立報》編輯，廣泛撰寫新聞著作。

1-7 南美洲足球治理及貪腐豁免

祖卡・基芙利（Juca Kfouri）[1]

運動的資產是無形的，表示運動—不僅是足球—是娛樂產業中極可能洗錢的一個分支。

球員梅西（Lionel Messi）身價多少？20億歐元？威爾斯出生，現為皇家馬德里足球隊（Real Madrid）效力的加雷斯・貝爾（Gareth Bale），身價10億歐元。一個梅西換兩個貝爾，值得嗎？「不，」會有人這麼說，「應該換三個！」然而，我們永遠不知道他的身價，以及他若轉會的真正金額為何，就像巴西球員內馬爾（Neymar da Silva Santos Júnior）轉到巴塞隆納一樣，交易價碼無從得知。

阿維蘭熱、國際足球總會及南美足球協會的發展軌跡

1974 年，阿維蘭熱（João Havelange）當選國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）主席，接著在愛迪達（Adidas）創始人達斯勒（Dassler）一家人協助下，將FIFA改為大型跨國組織。比起紅十字會（Red Cross），其組織規模和義大利黑手黨（Cosa Nostra）較為類似[2]。

改革立刻在巴西及南美洲引起反彈。在此之前，阿維蘭熱已掌管巴西體育聯合會（Brazilian Sports Confederation）共十八年，自1956年到1974年為止。他在非洲利用巴西足球員比利（Pelé）的名氣籠絡選票，擊敗英國籍的斯坦利・勞斯（Stanley Rous）。勞斯從1961年開始就負責管理FIFA[3]。

阿維蘭熱運用「地球村」的概念[4]，企圖將足球拓展為大型營利事業，此舉更是為了他周遭的人及支持者的利益而做。甚至，當時娶其獨女為妻的女婿里卡多・特謝拉（Ricardo Teixeira）也不例外。1989年，阿維蘭熱為特謝拉遊說成功，特謝拉成為巴西足球總會（Brazilian Football Confederation，CBF）主席[5]。

南美足球協會（South American Football Confederation，CONMEBOL）跟著效法，也轉型為由贊助支持的組織，身份神秘的傳說人物因之出現，像是曾接管阿根廷足球協會（Argentine Football Association）數十年已故的胡里奧・格羅多納（Julio Grondona）。格羅多納戴著一枚刻有 Todo pasa 字樣的戒指（中文意思為「船過水無痕」或「一切總會沒事的」），印證他面對自身醜聞及危機的應變策略[6]。

同為「圈內人」的還有巴拉圭籍尼可拉斯・利歐茲（Nicolás Leoz），CONMEBOL 1986年到2013年的主席。利歐茲遭人指控：以英國女王承諾封其為爵士為前提，投票支持英國主辦2018世界盃足球賽[7]。國家協會和聯合會高層深信自己能全身而退—確實，CONMEBOL在巴拉圭的總部是「大使館」等級—便以不可觸及的大型幫派之姿，運作組織相關事務。

相較足球本身，這些高層更關注足球所帶來的豐厚利益，並透過操盤手來確保球只會在贊助商偏好的球場一路滾。再者，儘管廠商被當作運動營銷公司，南美洲卻有相當多廠商成了各種欺詐案的照妖鏡[8]。這些運動營銷公司作為大型合約及酬勞分配的橋樑，在贊助商、廣播臺及足球協會主管官員間斡旋，確保在這個受眷顧小圈子裡的各方皆能和諧共處。據報，多位運動行銷主管官員因牽涉國家及國際足球官員商業交易，包括巴西的基弗營銷公司（Kléfer）及交通傳媒公司（Traffic）、阿根廷TyC體育傳播公司（Torneos Y Competencias），正在接受調查[9]。此惡性循環能將所有人—行銷商、贊助商、廣播臺與足球官員—都照顧得相當妥當。

南美洲足球治理豁免

多虧豁免風氣盛行，南美洲對詐欺行為沒有太多防範，甚至可以見到人與人談及此話題時臉上帶著笑容，好比學有專精一般。如此厚顏無恥也讓CBF前主席何塞瑪麗亞・馬林（José Maria Marin）垮臺。目前馬林正在蘇黎士監獄蹲牢，企盼能被引渡到美國。2015年5月他被控密謀敲詐、洗錢及電信詐欺[10]。

馬林年逾八旬，曾效忠前巴西獨裁政權，一生皆為醜聞纏身，也因此是位百萬富翁[11]。他的談話被為FBI工作的何塞・哈維拉（José Hawilla）錄音作證。哈維拉是已定罪的被告，也是一家體育營銷公司交通小組（Traffic Group）的負責人兼創辦人，該公司握有2014年巴西足球世界盃、南美解放者盃（Copa Libertadores）、美洲盃足球賽（Copa America）及巴西盃足球賽（Copa do Brasil）的電視直播權[12]。哈維拉承認曾在工作期間向南美洲的協會高層行賄[13]。

特謝拉在馬林之後接任CBF主席，但2012年因多項貪腐指控而辭職，搬至佛羅里達州[14]。令馬林失望的是，特謝拉仍

繼續從CBF合約中獲得佣金[15]。馬林向哈維拉表明特謝拉不再享有此特權，佣金應轉給他和繼任主席德爾內羅・馬可波羅（Marco Polo Del Nero）[16]。據推測，此即2015年5月FBI起訴書上身份不明的「十二共犯」[17]。

CBF的問題和南美洲其他國家協會、CONMEBOL及FIFA都一樣，均為結構性問題。為了改革南美洲足球治理，並非更換人選，而是必須更改規則。否則，所有想提升地位的人都必須遵守既得利益者訂的規則，亦即不擇手段達到目的。

必須趕快廢止非民主的選舉方式，如訂定任期限制，且更要讓運動員發聲。運動員才是運動中的主角，但他們在治理機構中卻淪為觀眾和決策受害者。

「國王的新衣」顯然已成定局，贊助商紛紛出走。然而，仍有其他贊助商選擇加入，他們深信足球的魔力能魅惑全球，球迷看到的是愛迪達贊助世界盃而非FIFA；或以巴西為例，球迷將視Nike為巴西國家隊而非CBF的贊助商。

付諸行動，做出改變

偶爾，球迷會動員發起活動譴責球場外發生的事。舉例來說，巴西在1980年代興起意識形態運動：科林斯民主（Corinthian Democracy），由著名的巴西足球員蘇格拉底（Socrates）引導，要求球隊健全管理。時至今日，彭桑索足球隊（Bom Senso FC）發起活動，代表1,000多位球員為財政公平競爭發聲，也為權力民主化而努力。

巴西政府亦採取措施，針對球隊治理提出新法案，朝巴西足球現代化邁進。儘管如此，傳達這些想法給國會時仍面臨許多挑戰，也深受「bancada da bola」或稱「球臺（ball bench）」影響—即與CBF關係密切或受其指導的國會議員及參議員[18]。

巴西及其他南美洲國家還遠遠未能認知到，足球提供機會讓所有人—尤其是球迷—都能享受並從中獲益。相反的，他們仍以累積財富為先的思考邏輯來管理組織。我們很難預測南美洲足球的未來走向，或是建構一個無貪腐的架構，畢竟腐敗已生根許久、牽扯的錢財亦根深蒂固。期望CONMEBOL和國家協會能效法其他地區及國家，學習他們的最佳運作實務，也從其錯誤中吸取教訓。

附註

1-祖卡・基芙利（Juca Kfouri）是《聖保羅頁報》（Folha de São Paulo）及網路服務供應商 Universo Online（UOL）的專欄作家，也是巴西著名體育記者。

2-ESPN（US），〈由阿維蘭熱到布拉特的貪腐世代〉（‘Havelange to Blatter: the dynasty based on corruption’），2002 年 2 月 28 日，www.espnfc.com/global/news/2002/0228/20020228featjenningsmain.html。

3-大衛・耶洛普（David Yallop），《他們是如何竊取這項運動》（How They Stole the Game），（倫敦：詩學出版社，1999）。

4-「地球村」（global village）一詞是由馬歇爾・麥克魯漢（Marshall McLuhan）所創，用來形容溝通網路成長下越來越緊密的世界。

5-《衛報》（英國），〈特謝拉辭職，FIFA 貪腐加劇〉（‘Fifa corruption intrigue deepens as Brazil’s Ricardo Teixeira resigns’），2012 年 3 月 12 日，www.theguardian.com/football/2012/mar/12/fifa-ricardo-teixeira-resigns；《世界足球雜誌》（World Soccer），〈特謝拉：25 年極權如何畫下句點〉（‘Ricardo Teixeira: how 25 years of absolute power came to an end’），2014 年 1 月 26 日，www.worldsoccer.com/columnists/keir-radnedge/ricardo-teixeira-how-25-years-of-absolute-power-came-to-an-end-344414。

6-《號角報》（Clarín）（阿根廷），〈一只魔戒〉（‘El Señor del anillo’），2014 年 7 月 30 日，www.clarin.com/deportes/Muerte_de_ Julio_Grondona-murio_Julio_Grondona_0_1184281997.html。

7-《衛報》（英國），〈前任首項宣稱利歐茲賽前就已要求英國冊封〉（‘Former MP claims Nicolás Leoz made earlier request for British honour’），2011 年 5 月 11 日，www.theguardian.com/football/2011/may/11/mp-nicolas-leoz-honour。

8- 美國紐約東區聯邦地區法院，起訴書文號 14 CR 609（RJD），2014 年 12 月 12 日，www.justice.gov/opa/file/450216/download。

9-《華爾街日報》（Wall Street Journal）（美國），〈巴西、阿根廷對足球產業展開調查〉（'Brazil，Argentina probe soccer industry），2015 年 5 月 28 日，www.wsj.com/articles/brazil-kicks-off-soccer-graft-probe-1432845022；《華盛頓郵報》（The Washington Post）（美國），〈誰在 FIFA 調查中被 FBI 逮捕〉（'Here's who the FBI arrested in connection to its FIFA investigation'），2015 年 5 月 27 日，www.washingtonpost.com/blogs/early-lead/wp/2015/05/27/heres-who-the-fbi-arrested-in-connection-to-its-fifa-investigation。

10-《華盛頓郵報》（美國），〈FIFA 被捕，巴西人：我們之前怎麼沒這樣做？〉（'After FIFA arrests，Brazilians ask: why didn't we do this?'），2015 年 5 月 29 日，www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2015/05/29/after-fifa-arrests-brazilians-ask-why-didnt-we-do-this。

11-《The Blizzard》雜誌（英國），〈紛亂的過去：何賽瑪麗亞·馬林〉（'A troubled history: José Maria Marin'），2014 年 6 月，www.theblizzard.co.uk/articles/a-troubled-history-jose-maria-marin；《紐約時報》（美國），〈地區足球英雄面臨挑戰〉（'A region's soccer strongmen are facing a hard fall'），2015 年 5 月 27 日，www.nytimes.com/2015/05/28/world/americas/a-regions-strongmen-are-facing-a-hard-fall.html。

12-《聖保羅頁報》（Folha de Sao Paulo）（巴西），〈哈維拉列為被告，承認自 2013 年底即與 FBI 合作〉（'Réu confesso, Hawilla colabora com o FBI desde o final de 2013'），2015 年 6 月 4 日，www1.folha.uol.com.br/esporte/2015/06/1637703-reu-confesso-hawilla-colabora-com-o-fbi-desde-o-final-de-2013.shtml；《衛報》（英國），〈FIFA 被捕後，巴西著手調查國會貪腐〉（'Brazil starts congressional inquiry into corruption after Fifa arrests'），2015 年 5 月 29 日，www.theguardian.com/football/2015/may/29/brazil-corruption-fifa-arrests-romario。

13- 同上。

14-BBC（英國），〈巴西足協主席特謝拉辭職〉（'Brazil football boss Ricardo Teixeira resigns'），2012 年 3 月 12 日，www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17345455；《聖保羅頁報》（巴西），〈特謝拉辭職已滿一年，坐享佛州名車豪宅〉（'A year after leaving the presidency of the CBF，Ricardo Teixeira enjoys luxury homes and cars in Florida），2013 年 2 月 27 日，www1.folha.uol.com.br/internacional/en/sports/2013/02/1237583-a-year-after-leaving-the-presidency-of-the-cbf-ricardo-teixeira-enjoys-luxury-homes-and- cars-in-florida.shtml。

15-《聖保羅頁報》（巴西），2015 年 6 月 4 日。

16- 同上。

17- 路透社（Reuters）（英國），〈巴西足球負責人審查可疑交易，排除辭職可能〉（'Brazil soccer head to review suspicious deals, rules out resignation），2015 年 5 月 29 日，http://in.reuters.com/article/2015/05/29/soccer-fifa-brazil-idINKBN0OE1ZQ20150529。

18-UOL（巴西），〈關於國會球臺的十個事實〉（'10 fatos sobre a bancada da bola no Congresso Nacional'），2015 年 6 月 15 日，http://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas-noticias/2015/06/15/10-fatos-sobre-a-bancada-da-bola-no-congresso-nacional.htm。

1-8 體育治理指標與標竿工具

阿諾・基拉（Arnou Geeraert）[1]

緒論

有關建立體育善治，近來雖然已有內外部的成效，普遍仍受到陋習所阻礙[2]。此現象大致可歸因於國際體育組織（ISOs）缺乏一套同質且可廣泛接受的核心標準，以及良善治理的標竿工具。有三種論述強調體育治理與標竿工具的重要性。首先，必須告知ISOs如何以永續且有效率的方式管理體育事務。因現行標準通常包括定義極其廣泛的規則，頗不符合現實[3]。

其次，必須施加外部壓力給ISOs，才能推動改革、朝善治邁進。然而有實證顯示ISOs欠缺善治，因而內部課責之匱乏，要有所內部改革恐怕不切實際[4]。標竿有可能造成指名及抹黑等名譽損失，眾所皆知的是，這會改變有權勢的國際行動者之行為[5]。

第三，必須有標竿工具以評估改革治理的進程。在某些案例中，醜聞是促成治理改革的主因[6]。最近的例子像是國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）的治理改革進程推動了重大組織變革。問題是，有許多重要變革提案因缺乏內部支持而未能實行[7]。在缺少獨立標竿系統的情況下，很難充分理解過程適切與否，甚或失去適切性。

本章節著重描述發展標竿工具所面臨的挑戰，以及現行工具的限制和潛力，並以找尋未來方向為目標。

發展體育治理標竿工具的挑戰

善治原則必須時時考慮相關組織的特殊之處。因此，在商業及非營利層面，現行規則在各國間存在重大差異。ISOs作為體育監管暨推廣機構，其組織架構可在國家政體、市場機制及民間社會中找到根源。由於這些組織的架構自成一格，其他部門的現行規則不能直接應用。不過，它們能當作重要的靈感來源，前提是要留意相關領域都維持著高的標準。

是故，體育治理標竿工具須將ISOs的特點納入考量。在此同時標竿工具必須足夠通用，才能應用在諸多不同架構之中；只有組織自己可辨別是否適用，而這只讓問題變得更為複雜。亦即，標竿工具永遠無法捕捉每個組織治理架構中的所有細節。有鑑於上述條件，要找出ISOs善治的核心要素不無可能，也可依要素建構具體指標。

體育善治核心要素

從公領域及私領域的善治文獻中，已得出體育善治的核心要素為：透明度、民主、權力制衡、社會責任、公平及多元化。

透明度

大致而言，透明度可定義為「可取得組織或行動者相關資訊，允許外部行動者監視組織內部運作或績效[8]。」社會普遍認為若透明度提高，將能減少濫權、資金不當管理和貪腐發生[9]，也可能因較完善的討論，而促成更堅定的民主。

為了達到組織透明，ISOs應遵循嚴格的資訊公開規範，包括提出財務報告以及向內部利害關係人和大眾適度揭露活動訊息。具體而言，應定期發表聲明，對其決策、行動及結果作出解釋，並與異議者進行有建設性的對話。然而並非透明度的所有面向，都對利害關係人授權及信任有益。資訊錯誤、超載和責備不公的風險，突顯了公布明確、客觀且即時資訊的重要性[10]

民主

讓政策受眾參與政策進程，可謂民主的基石[11]。ISOs決策時的民主原則和程序確保治理者對主要利害關係人負責。成員聯合會大多透過法令賦予他們的權力，對各自的ISOs負責。最值得注意的是，這些不只和選舉組織治理者—亦即該組織行政部門的成員—有關，也涉及ISO的重大事件選擇過程。

不過成員聯合會不是ISOs唯一的主要利害關係人。受ISO政策與決策影響的還有球隊、裁判、教練，最重要的還有球員。根據巴利・霍利亨（Barrie Houlihan）的說法，體育政策「很少是諮詢運動員後才實行，也幾乎從不和運動員合作[12]。」因此應特別注意讓利害關係人加入決策過程，尤其要讓運動員參與。普遍認為此舉一方面能帶來更長期的效益，也能為政策問題提供永續解決方案，另一方面可降低貪腐和集權的可能性[13]。

權力制衡

相互監督的程序至關重要，如此才能避免權力集中，確保決策獨立而穩當，且免於不正當的影響。他們也要確保沒有任何一位管理者、理事會成員或任一部門擁有絕對決策權，並且明確分配責任[14]。權力制衡應適用ISO不同部門的所有（資深）官員和員工。為相互制衡，組織至少應設立內部審計與倫理委員會、進行財務控制、訂定道德準則以及利益迴避原則。

社會責任

ISOs對整個社會有責任。基於運動的社會文化價值，體育聯合會有可能為社會團結、文化理解和全球對話帶來正面影響。他們被期望能「回饋」社會，原因是體育活動經常仰賴公共資助。必須訂定明確標準，才能避免這樣的投資淪為「門面裝飾」。

一個國際體育組織的社會責任應鼓勵其投資基層活動的全球發展、減輕國際籌辦之體育活動所帶來的負面外部性，包括環境退化等等，並改善邊陲或分化的社區環境，以及在主辦大型賽會時採行資產規範。

公平及多元化

ISOs內部需要多元化，以確保每個人的最大利益都有被照顧到。例如，體育治理結構然仍由男性主導，卻有研究顯示女性加入理事會便能改善治理，並減弱「大佬」人脈網絡的影響力[15]。同時，在較基層的活動裡提倡公正也相當重要，因為基層體育人才時常成為未來主要體育官員的班底。

現行標竿工具

近年來體育善治文獻已有重大進展[16]，不僅被轉譯為國際體育組織善治的核對清單，更建構成具體標竿工具。特別值得注意的是由讓-盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet）和邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic）[17]創辦的國際體育善治行動（Action for Good Governance in International Sport，AGGIS）組織[18]，和體育善治計畫（Sport For Good Governance，s4gg）[19]。

雖然這三種工具都使用李克特（Lidert-type）量表來衡量善治程度，它們採用的指標及評量系統（自我評估、專家評估及預定義評分）各自有別。s4gg計畫設計出一個實用方便的自我評估工具，主要鎖定以國家等級運作的體育聯會，此工具包含一套可廣泛應用於 ISOs的指標。s4gg的最大優勢就是擁有體育聯會社群的支持。然而，指名及抹黑並未包含在自我評估之內，也因此影響結果的可信度。

夏普立和姆爾科尼奇提出國際體育加強治理基本指標（BIBGIS），此指標包含七個面向：組織透明度、透明度報告、利害關係人代表、民主程序、監管機制、體育廉正以及團結程度。他們的評量系統是依據專家評估而設，因此需要（獨立）專家針對每項指標評分。

國際體育善治行動（AGGIS）設計一項標竿工具「體育治理觀察員（Sports Governance Observer）」，其組成包括：透明度及公眾宣導、民主程序、權力制衡、團結度等四個面向。每個面項約有十項指標，全都以預定義的評分系統來量化。

結論：未來方向

為了促成（國際）體育良善治理，ISOs必須採用善治標竿工具。目前已有不同標竿工具出現，填補了體育治理因進步受阻而產生的空白。這些工具可同時共存，也能彼此互補；目標不同，但亦有各自的優點。

然而，工具必須持續檢測和改善[20]。要特別注意工具的效度（工具能有效描述或量化應測量指標的程度）與信度（工具在相同條件下能產生相同結果的程度）。比起現在，尤以ISOs而言的利害關係人更能在過程中促進知識交流；針對正在推行的善治原則，也更提高體壇關注該原則的可能。這正更強調了ISOs必須「跨出一大步」，採用一個以上標竿工具的原則。

文字方框 1.1 體育治理觀察員

體育研究（Play the Game）

近年來，體育善治的概念已在全球政治議程中列為優先議程。體育組織若要成為能解決龐雜國際難題的夥伴，良善治理越來越被視為不可或缺的要件。這些國際難題包括：打擊比賽造假、禁藥問題和任何形式的體育貪腐，永續國際賽會需求增加，運動中社會與性別失衡，以及全球體育活動減少等等。

世界各地的政治人物日漸仰仗國際體育運動應付這些難題。此話可舉2013年柏林宣言（Berlin Declaration 2013）事例來印證。當時在第五屆國際體育及運動會議（MINEPS V）上，有超過125個國家的政府贊成這項宣言。除此之外，歐盟和歐洲理事會將體育治理列為其活動範圍內的關鍵議題，而國際奧會（IOC）也計畫重新投入該領域運作。

為了鼓勵國際體育提高其治理標準，體育研究及丹麥體育研究機構（Idan）引進一項標竿工具「體育治理觀察員」，由六所大學依據最佳科學理論合作發展而成，不同國家及國際體育協會都能輕鬆應用於日常工作事務。體育治理觀察員使用一套牢靠的評分系統來進一步完善功能。2014年及2015年，針對35個以世界級治理各項運動來聲援IOC的國際聯會，據此工具為基礎進行分析。

體育治理觀察員的目的是要能深入分析國際體育協會的良善治理，其紮根於最先進的治理及管理理論，並以最佳國際實踐奠基而發展。對這些協會來說，深入了解情勢將能促成更周全有效的政策選擇，最終可以改善體育及社會的整體關係。

附註

1- 阿諾·基拉是荷蘭天主教魯汶大學（Catholic University of Leuven）魯汶國際與歐洲研究（LINES）學院的研究人員，也為丹麥體育研究機構（Danish Institute for Sports Studies，Idan）工作。

2- 阿諾·基拉、詹斯·阿爾姆（Jens Alm）及邁克爾·格羅爾（Michael Groll），〈國際體育組織良善治理：35 個奧林匹克體育治理機構分析〉（ ‘Good governance in international sport organisations: an analysis of the 35 Olympic sport governing bodies’ ），《體育政策暨政治學國際期刊》（International Journal of Sport Policy and Politics），第 6 卷（2014 年）。

3- 國際奧會（International Olympic Committee，IOC），《奧林匹克與體育運動良善治理的基本普遍原則》（ ‘Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement’ ）（洛桑：IOC，2008）；歐盟專家小組〈良善治理〉（ ‘Good governance’ ）、〈附件二：體育良善治理原則〉（ ‘Deliverable 2: principles of good governance in sport’ ），http://ec.europa.eu/sport/library/policy_documents/xg-gg-201307-dlvrbl2-sept2013.pdf。

4- 基拉等（2014 年）；馬克·博文斯（Mark Bovens），〈責任分析與評估：概念框架〉（ ‘Analysing and assessing accountability: a conceptual framework’ ），《歐洲法學期刊》（European Law Journal），第 13 卷（2007 年）。

5- 湯瑪斯·瑞斯（Thomas Risse）、史蒂芬·洛普（Stephen Ropp）及凱薩琳·新肯克（Kathryn Sikkink）（編），《人權的力量：國際規範與國內轉變》（The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change），（劍橋：劍橋大學出版社，1999）。

6- 馬克·皮耶（Mark Pieth）（編），《FIFA 改革》（Reforming FIFA），（蘇黎世：迪克出版社，2014）：讓 - 盧普·夏普立（Jean-Loup Chappelet）及布蘭達·馬伯特（Brenda Kübler-Mabbott），《國際奧林匹克委員會與奧林匹克機制：世界體育治理》（The International Olympic Committee and the Olympic System: The Governance of World Sport）（阿賓頓：羅德里奇，2008）。

7- 皮耶（Pieth）（2014）。

8- 史蒂芬·格雷姆克里懷森（Stephan Grimmelikhuijsen），〈透明度與公信力：政府網路揭露與政府公信力實證研究〉（ ‘Transparency and trust: an experimental study of online disclosure and trust in government’ ），博士論文（烏特勒支：烏特勒支大學，2012），第 55 頁。

9- 克里斯托弗・胡德（Christopher Hood），〈透明度遇上咎責迴避時會發生什麼事？〉（ ‘What happens when transparency meets blame-avoidance?’ ），《公共管理評論》（Public Management Review），第 9 卷（2007），第 207 頁。

10- 法蘭克范・埃克倫（Frank van Eekeren），〈透明度〉（ ‘Transparency’ ），詹斯・阿爾姆（Jens Alm）編，《國際體育組織良善治理行動：最終報告》（Action for Good Governance in International Sport Organisations: Final Report），（哥本哈根：丹麥體育研究機構，2013）。

11- 雪莉・阿恩斯坦（Sherry Arnstein），〈公民參與階梯〉（ ‘A ladder of citizen participation’ ），《美國規畫師學會期刊》（Journal of the American Institute of Planners），第 35 卷（1969）。

12- 巴利・霍利亨（Barrie Houlihan），〈民權、禁藥管制與世界反禁藥規範〉（ ‘Civil rights, doping control and the World Anti-Doping Code’ ），《社會體育》（Sport in Society），第 7 卷（2004），第 421-422 頁。

13- 奧蘭・楊（Oran Young）《國際治理：在無國籍社會中守護環境》（International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society），（紐約伊薩卡：康乃爾大學出版社，1994）；博文斯（Bovens）（2007）。

14- 彼得・奧庫安（Peter Aucoin）及拉爾夫・海因茲曼（Ralph Heintzman），〈公共管理改革的究責行為辯證〉（ ‘The dialectics of accountability for performance in public management reform’ ），《國際行政科學評論》（International Review of Administrative Sciences），第 66 卷，2000 年。

15- 大衛・布朗（David Brown）、黛博拉・布朗（Debra Brown）及凡妮莎・安納斯塔索普羅斯（Vanessa Anastasopoulos），《不只是做對的事情…要做聰明的事》（Not Just the Right Thing . . . But the ‘Bright’ Thing’ ），（渥太華：加拿大諮議局，2002）。

16- 讓 - 盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet）及邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic），〈現行體育治理原則：已出版的文獻回顧〉（ ‘Existing governance principles in sport: a review of published literature’ ），（阿爾姆，2013）。

17- 讓 - 盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet）及邁克爾・姆爾科尼奇（Michaël Mrkonjic），〈國際體育加強治理基本指標（BIBGIS）：國際體育治理機構評估工具〉（Basic Indicators for Better Governance in International Sport (BIBGIS): An Assessment Tool for International Sport Governing Bodies），瑞士高級公共管理學院論文 編號 1/2013（洛桑：瑞士高級公共管理學院，2013）。

18- 參見阿諾・基拉（Arnout Geeraert），〈AGGIS：國際體育組織善治行動〉（Action for Good Governance in International Sports Organisations），http://ec.europa.eu/sport/library/documents/eusf2013-1-2-wkshp2-5b- danish-institute.pdf。

19- 參見 s4gg 網站 www.s4gg.eu。

20- 體育研究（Play the Game）是丹麥體育研究（Danish Institute for Sports Studies）主持的一項國際行動，目前以體育治理觀察員標竿工具為基礎，研究 35 個奧林匹克運動協會運作。研究結果預計會在 2015 年上半年公布。

1-9 與時俱進的體育善治做法

邁克爾・彼得森（Michael Pedersen）[1]

雖然整體框架能提供有效的基礎來考量體育治理各層面，但國家及國際體育治理團體之規模、資源和經營難處大不相同，因此對各團體而言最有利的解決方法也不相同。本章節著重三個橫跨不同國家、不同運動之與時俱進的善治做法。

紐西蘭籃網球（Netball New Zealand）與其理事會專業化典範

早在1999年，紐西蘭籃網球便領先世界各地大多數的體育治理團體，經歷治理全面現代化的過程。其中一項特別顯著的成果是，該協會決議成立一個技能導向的八人理事會，成員幾無利益衝突，也能領取報酬金，因此建立了良善有效的決策基礎。

根據適用的治理標準[2]，紐西蘭籃網球的八人理事會中，有三位是選任理事、另外四名是委任理事，以及一位該體育治理機構的執行委員。由籃網球會員選出包含主席在內的三位理事，任期為三年。而特定區域的隸屬機構並無理事會當然代表權。當選的主席基本上是協會代表，而領導理事會則由理事長負責。

理事會四位委任理事由所謂的委任小組聘用，任期亦為三年。該小組由理事會提名的三人所組成，其中一位是紐西蘭董事協會的成員。有一套流程專門受理參選人的申請。申請條件不限資格；沒有章程規定申請人必須和籃網球有任何關聯，或是必須獨立於籃網球之外。

理事會成員的任期都互相錯開，以確保三年間理事輪替。他們會指派其中一位成員為理事長。除了執行委員以外，其他理事會成員最多可在理事會任職九年。

理事會剛開始時，都會要求理事聲明其個人及機構是否和議程有可能的利益衝突。再者，除了核銷必要的差旅相關費用，理事每年都會領取工作報酬金。2012年，理事各獲得8,500美元，理事長則獲得21,000美元[3]。

世界羽球聯盟與其體育民主化典範

世界羽球聯盟（Badminton World Federation，BWF）不同於大多數國家及國際體育治理團體，缺乏一套民主的治理系統。在大會中，「一位協會成員一票」的情形並不存在。協會成員反而會被分配至少一票、至多五票，票數分配標準會偏袒那些對羽球未來發展被證實有最大貢獻的成員。

協會成員分配票數以四年為一次，亦利基於四年追溯評估期。因此，在協會成員信譽良好的前提下，大會票數分配依據標準如表1.1a.所示[4]。

原始票	是為世界羽球聯盟成員。
加權一票	四年評估期期間，有超過 1 萬名選手登記入會。
加權一票	曾於評估期間參與 12 場國際賽事其中七場，包括蘇迪曼盃（兩場）、洲際錦標賽（至多兩場）、世界錦標賽（三場）、奧運（一場）以及世界青年錦標賽（四場）等。
加權一票	依據最近一次符合奧運參賽資格的世界排名，有一位或多位球員在五個項目任一項世界排名前 40 達標者。
加權一票	曾於四年評估期期間主辦以下至少三場賽事，包括超級系列賽、大獎賽及國際挑戰賽。

表 1.1a 世界羽球聯盟加權票數

對BWF的協會成員來說，權利與責任是相輔相成的。協會成員會費金額是依單位規模來決定，即取決於該協會分配到的票數多寡。各單位規模如表1.1b所示。

BWF負擔所有協會會員的差旅費，並指派一名代表出席大會。不允許由代理人投票；唯有出席大會的協會代表有權投票。

大會上的總票數	計算實際會費時適用單位總數
一票	1
兩票	4
三票	9
四票	26
五票	31

表 1.1b 世界羽球聯盟加權票數

南非橄欖球聯盟與其年度報告典範

無論對內或對外，年度報告都是維繫並提升主要利害關係人信賴的基石。然而，到目前為止少有體育治理團體撰寫或出版年度報告。南非橄欖球聯盟（South African Rugby Union，SARU）發表的年度報告尤其值得注意，因為是報告是整合型的，不僅提供完整財務報表，更詳列該年度治理措施、策略、活動及成果。

SARU 2013年度報告裡[5]，有極大部分闡述體育治理機構中政治管理的治理措施。另外整理出諸多細項，包括執行委員會和委員會架構（包括個人會議實際出席率）、委員會工作範圍、委員會獨立會員名單（審計、風險、人力資源及報酬等）。還提供了一項重要資訊：執行委員會成員的報酬總額（約110萬美元）。

至於 SARU 營運管理相關的治理措施，其中一項較受矚目的是愛滋政策，目標是要為感染愛滋病的員工推展零歧視的職場環境。其他值得注意的數字還有執行長辦公室的總花費（約87萬美元），以及員工男女總數（女性143位，男性433位）。最後，至少從兩方面而言，整合型財務報表的審計相當值得一提。首先，該報表依據國際審計標準來執行。此反映出SARU恪守2008公司法案及南非所謂「公司治理原則」的決心，即使該組織未組成公司，也沒有法律要求他們這麼做。其次，SARU會指派內部和外部的審計人員。以2013年度報告來說，內部審計是畢馬威會計師事務所（KPMG），外部則是由普華永道會計師事務所（PwC）審計。

附註

1- 邁克爾・彼得森是 M INC. 公司創辦人，也曾是世界經濟論壇（World Economic Forum）〈反貪腐夥伴倡議〉（ ‘Partnering against Corruption Initiative’ ）計畫負責人。

2- 紐西蘭籃網球股份有限公司的組成。

3- 紐西蘭籃網球協會，《2012 年度報告》（Annual Report 2012），（奧克蘭：紐西蘭籃網球協會，2012）。

4- 世界羽球聯盟之組成。

5- 南非橄欖球聯盟，《2013 年度報告》，（開普敦：南非橄欖球聯盟，2013）。

1-10 一切都是為了比賽好？國際足球邊陲治理

史蒂夫・梅奈利（Steve Menary）[1]

對國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）排名墊底的小型足球協會來說，參與大型賽事決賽的機會通常十分渺茫。這些協會往往僅有少數幾名球員，頂多只有職業比賽經驗，基礎的發展勢在必行。這對小型國家協會是治理上的嚴峻挑戰，畢竟協會負責的賽事區域範圍通常不會比大國的小城鎮更大。國家隊僅有一小批球員，成績通常較差也泰半被忽略。然而，即使行政官員沒有國際足壇工作經歷，就如同他們的球員缺乏場上經驗一般，但官員卻能晉升到FIFA上層工作，有時甚至徹底將國家治理所需的標準拋在腦後。

大溪地贏得2012年大洋洲足球協會（Oceania Football Confederation，OFC）舉辦之大洋洲國家盃（Nations Cup），而入選2013年巴西主辦的國際足協洲際國家盃（Confederations Cup）[2]。不出所料，隊伍實力疲弱遭到部分主流媒體譏笑，其中有許多媒體先前只在貪腐的背景下，於同篇文章提及當地法國海外社區和足球而已[3]。此現象說明在較小的國家及領土上，媒體報導足球的核心一分為二的情形。處於國際足壇邊陲地位的小型協會嘗試改善治理品質，但缺乏國際媒體曝光、處於劣勢，目標很難達成。

儘管 FIFA 擁有 209 個會員國，常因消費者需求而生的媒體，優先指示報導應著重最多人支持的國家及隊伍[4]。小羅傑・皮爾克（Roger Pielke Jr）在前面章節指出，由於國家體育機構希望能自主發展，其「治理機制發展較差，比不上許多政府、商業和民間機構」[5]。

國際足球總會不干預原則

在人口數和大國的小城市相仿的小國，當地記者若試圖揭露治理不當及貪腐的事件，可能會遭到詆毀或孤立。由於利益衝突且 FIFA 堅持國家足協應排除政治力干預，任何引起當地政界人士關注國家足壇治理的企圖都可能被遏止。2005年至2010年間，有百分之五的會員協會因違反獨立原則遭到停權[6]。這項要求可能導致政治家在知情確實治理不當或可疑的貪腐情形後，有時反而消極處理[7]。若在眾人熟悉彼此的地方，體育自主有可能凌駕國家法律之上，因此放縱治理不當或貪腐案不理，時間長達數年。

以法屬喀里多尼亞（French Caledonia）為例。2011年7月，雅克・齊馬科（Jacques Zimako）當選新喀里多尼亞國家足球協會（Fédération Calédonienne de Football，FCF）副主席，卻因不明原因與主席愛德華・鮑恩（Edward Bowen）爭吵，遭鮑恩停權[8]。一般法庭判決此停權違法，卻被擱置不理[9]。FIFA 接著在2013年大會將鮑恩派至國際足總紀律委員會，而鮑恩並未表明自己當時正受到喀里多尼亞首都努美亞（Nouméa）的刑事指控，罪名是暴力對待當地公務員[10]。其後鮑恩被判刑並於2013年11月入獄，但OFC主席鍾偉強（David Chung）仍寫信給這位名譽掃地的FCF主席表達支持[11]。依據FCF法令，齊馬科此時原本應接任主席一職，卻持續遭受冷落；其支持者直接寫信給當時仍在 FIFA 倫理委員會的邁克爾・加西亞（Michael Garcia），遲至去年，鮑恩才被FIFA解除職位[12]。

從小型足球協會躍為有利可圖的國際地位

鮑恩身為當地足球高層，透過威嚇建立國內權力地位，進而升職為區域或國際機構高薪行政官員，這已非首例[13]。此外，職位轉換並不容易，收入突然大幅增加也有可能為快速致富的體育高層帶來負面影響。經濟較富裕的國家，特別是西歐，國家足協會員收入與其他民間企業高層或商人的收入差距較小[14]，而國民平均薪資與區域或國際足協會員的薪水有懸殊差異，尤其已有FIFA給薪職的高官平均年收入為128,000英鎊（約為194,000 美元）[15]的狀況。

2010年，蓋亞那足球協會（Guyana Football Federation，GFF）當時主席科林・克拉斯（Colin Klass）堅持搭乘頭等艙飛往英國觀賞國家隊的比賽，共花費10,576美元[16]。最終克拉斯因不明原因取消行程。但此事說明了，窮國的前任國內官員若享受過國際足球官員五星級的上流生活後，就會提出這樣的要求。下一步，通常是無視治理不當，或是自己也捲入其中。如果FIFA開始干預，大多表示治理不當已經持續許久， FIFA 才趕緊處理，世上各個機構肯定多少知道這種治理不當的狀況，卻擱置不管。2011年9月，克拉斯遭停權處分26個月不得介入足球活動[17]，卻一直到2013年4月才選舉新的主席[18]。取代他的是克里斯托弗・馬蒂亞斯（Christopher Mathias），但是極不受歡迎，以致蓋亞那某些足球機構要求克拉斯復職，直到馬蒂亞斯差不多將國家隊所有海外球員驅逐出境，又在電視直播誹謗一位足球經紀人後，FIFA 才出面干涉[19]。

治理不當與 FIFA 改革推行不力

等到治理不當的情形層出不窮、國際媒體已大幅報導，FIFA才終於採取行動，委派標準化委員會經營蓋亞那的賽事[20]。這是FIFA的終極作法，幾乎只在國內治理已完全崩解、已對賽會的各層級造成傷害時才會採用。安地卡及巴布達（Antigua and Barbuda）的〈GOAL 發展計畫〉[21]有將近100萬美元的 FIFA 資金不翼而飛；此消息已在當地重複報導十餘年，記者伊恩魔奇休斯（Ian ‘Magic’ Hughes）甚至在 2005 年因報導該問題而失去工作[22]。直到2014年3月，FIFA 才總算中止年度補助25萬美元的〈經濟援助政策〉（ ‘Financial Assistance Programme，FAP’ ），並針對安地卡及巴布達足球協會（Antigua and Barbuda Football Association）處以3萬瑞士法郎（約 31,500 美元）處分，協會在此之前曾被指控，試圖在更廣的國際層面以協會網站來抵押〈GOAL 發展計畫〉，縱使協會已用 FIFA 資金買下該計畫了[23]。

官員往往被允許漠視治理基準與責任，原因主要是他們處在危急時刻，加上國際媒體倦怠、當地利益衝突且政客無法干預，為他們所創造出來的機會。在英國海外領地安吉拉（British Overseas Territory of Anguilla），安吉拉足球協會（Anguilla Football Association，AFA）主席雷蒙德・圭沙德（Raymond Guishard）曾因涉入2011年西班牙港賄選醜聞被處分禁止參加一切足球活動45天，科林・克拉斯（Colin Klass）也處以停權處分[24]。圭沙德並未向 AFA 解釋此案，部分原因是停權時正值AFA與三個遭停權的球隊，針對青年發展及海外選手問題爭論不休[25]。據報導，2012年 2 月，這些遭停權的球隊還無法得知AFA 2011年甚至2010年的財務報表[26]。來自安地卡（Antigua）的休斯・達米安（Damien Hughes）時任加勒比海足球聯盟（Caribbean Football Union，CFU）的代理秘書長，而CFU並未採取任何行動[27]。2000年至2010年間，AFA從FIFA得到350萬美元的FAP及GOAL資金，卻僅參加17場國際賽[28]。2010年，FIFA 主席塞普・布拉特（Sepp Blatter）為一座花費 653,976 美元的足球中心舉行開幕儀式，該中心資金主要來源是〈GOAL 計畫〉的400,000美元，以及 FAP 的200,000美元[29]，但是安吉拉直到2015年才終於參加島上有史以來第一場完整國際賽。

治理不當的弊病與基層足球發展的挑戰

FIFA排名墊底的國家在國際和基層足球之連結通常無法銜接。有些FIFA會員國只在世界盃資格賽參加成人男子國際賽，這可能意味著各賽事間有四年的差距[30]。若孩童沒有一支國家隊作為目標，他們可能很容易就徹底放棄比賽。對遭停權的 AFA 球隊來說，另一個主要擔憂是小學畢業後缺乏比賽的機會[31]。安吉拉國家隊是世界少數實力極弱的隊伍。但在21世紀頭十年間，最不積極的隊伍就屬聖多美普林西比國家隊，他們僅參加七場比賽而已[32]；2003年輸給利比亞之後，聖多美及普林西比足球協會（Federação Santomense de Futebol，FSF）隨後取消四場國家球隊錦標賽，而與其他賽事合併[33]。聖多美普林西比從 FIFA 排名中消失，直到2010年FSF主席曼努埃爾・丹德（Manuel Dende）任職12年後卸任，FSF才舉辦另一場國際賽[34]。丹德卸任十年前，FSF從FIFA獲得390萬美元，最後卻未能將球隊發展到國際足壇[35]。成人國家隊不參加比賽、球隊輪番投訴國家協會遺漏青年發展，顯示出輕重緩急配置上的缺失，因此縱使有 FIFA 大筆資金投入，治理仍差強人意。

缺乏成人隊國際參與不全然是治理不當的問題。對某些地處偏遠的國家協會來說，特別是大洋洲，他們可能負擔不起參加國際賽的費用。美屬薩摩亞足球協會（Football Federation Samoa，FFS）執行長薩拉・貝瑞瑪（Sara Barema）形容成人國際賽事「浪費機票和準備費用等資源」[36]。FFS 目前專注於基層發展和推動青年參與，這其實僅是2008年FFS遭FIFA停權後才採取的措施；停權理由是參加的國際賽事太少，未達FIFA標準，且舉債龐大，標準化委員會被派去接手賽事經營[37]。

對規模較小、較窮的國家來說，FAP資金可以是很重要的利器：不但能補足政府在基層體育的投資不足，也能創造急迫需要的就業機會，進而授權給協會和主席—但並非一切都是為了比賽好。資金濫用、治理不當的指控爆發，當地居民要求解決擔負責任的問題，若缺乏政府支持將很難維持；雖然 FIFA 禁止這類的政府干預，貝里斯（Berlize）的例子顯示問題仍然有可能被解決的。2011年4月，貝里斯體育部部長約翰・薩爾維達（John Saldivar）要求貝里斯足球協會（Football Federation of Belize，FFB）主席伯蒂・克米利歐（Bertie Chimilio）針對「多次違規行為、經營不善及不正當行為」提出回應，國家球隊則威脅若得不到回覆就要組成自己的協會[38]。此僵局的最終結果是FFB同意修改章程、舉行公開選舉，克米利歐亦於2013年辭職[39]。FFB因此破產，卻也沒有對克米利歐採取行動，但改善治理仍有積極進展。不過這不是因為FIFA而達成，是因為沒有FIFA才達成[40]。

結論

FIFA 試圖控管小型協會治理時經常碰壁。

FIFA 堅持「連續四年間參與FIFA賽事不滿兩場的會員國，將暫停其會員大會投票權，直到該會員國履行其義務始恢復投票權」[41]，然而卻未針對毫無動作或進展的國家處以罰款處分。停止提供發展資金的唯一情況是「資金可能未依照批准的各面來使用」[42]。

傳統而言，布拉特的多數支持皆來自FIFA的經濟援助；同理，國際媒體對治理不感興趣，他們也懷抱著感激之情。FIFA主席候選人傑洛米・香檳（Jérôme Champagne）提供一套解決方案，他的競選宣言包括提議設立國家協會分部，負責每日監控會員國運作、提供支持並改善治理[43]。

雖然香檳野心勃勃的提案未能納入章程，未來仍可能出現較單純的解決方案。FAP於1999年創立，FIFA每年撥款25萬美元給所有會員國，若時值世界盃舉辦年金額還會提高[44]。反之，FIFA應要求全體209個會員國提供詳細年度財務報表、執委投票結果、人事異動表，並將資料放上網站、全面公開，才能領到補助金。FIFA 不會公布財務報表，但投票結果和人事異動表可延伸作為世界各地機構會員國的典範。如此一來，球隊、政治家、媒體或是三方結盟就能運用這些寶貴資訊，監督治理，也確實能達到「一切都是為了比賽好」的初衷。

文字方框 1.2 國際足球總會不干預原則
馬克・巴伯（Mark Baber）[45]

國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）章程規定，所有會員協會都有義務「獨立管理協會事務，確保該會事務不受第三方影響」[46]。FIFA 會員協會與發展部主席蒂埃里・雷格納斯（Thierry Regenass）這樣描述政治干預：「不管在哪方面，FIFA都有權控制世界各地的足球協會。授權此權利給國家協會，才能控制國家協會足球……協會有義務以自主、不受政府或其他單位干預的方式自行處理事務。總之，若政府想要直接掌控，政治力就會開始介入。」[47]

然而，最近的實例呈現不同的動態樣貌。雖然保護足球官員免於不合理的政府對待是無庸置疑的，但 FIFA 所謂「不干預原則」似乎被用來做為國家聯會的擋箭牌，他們不必依據公共資源耗費的透明合法要求（政府資金對於足球經營不可或缺）、不必符合大眾對選舉公平的期待，或是中止足球行政部門競選貪腐。有些政治人物通常認為自己已無計可施，一心想推卸責任給國家足協聯會或其官員；沒有人願意冒著 FIFA 對國家足球聯會停權的風險，因此冒險從熱愛足球的選區獲得大力支持。這樣的威脅往往使政府無法對國家足球管理最囂張的貪腐案有所回應。

在奈及利亞，FIFA積極援引不干預原則、以停權處分警告奈及利亞足球協會（Nigeria Football Federation，NFF），多次干預協會內持續不斷的派系危機[48]。推測FIFA的干預行為是為了保護 NFF 其中一個派系，以防止政府介入，也避免競爭派系或個人透過當地民事法庭強制執行其公民權。最近一次是2014年10月，奈及利亞聯邦法庭宣告 NFF 某場有爭議的選舉結果無效，因該選舉是在違抗法律命令下舉行的[49]。隨後，FIFA 秘書長傑洛米・沃爾基（Jérôme Valcke）寫信給自稱 NFF 主管的兩名男子之一，堅持若案件未從民事法庭撤銷，協會將被處以停權處分[50]。

儘管FIFA在奈及利亞的舉動表面上是為了避免足球問題被法院拖延，但FIFA在肯亞卻坐視不管，任憑肯亞足球協會（Football Kenya Federation，FKF）於2015年初提出民事訴訟，試圖讓廣受讚譽的肯亞超級聯賽（Kenyan Premier League）高層因藐視法庭而被判刑，因協會將其視為商業野心的阻礙，亦有指控FKF主席偏坦自己家鄉的球隊。這是協會為關閉該國頂尖聯賽而提起的其中一項法律訴訟[51]。

需要被提出的問題是，何以不干預原則未能有效且一致適用，避免所有國家的政治干預，即使是某些強國也不例外（如法國和德國政府據稱影響世界盃申辦一案）[52]。例如，包含謝赫沙爾曼賓・易卜拉欣埃爾克利法（Sheikh Salman Bin Ebrahim Al Khalifa）在內的巴林政府對和平抗議者採取鎮壓手段，FIFA始終保持緘默。易卜拉欣埃爾克利法當時是AFC主席候選人兼FIFA執行委員，而足球行政人員和裁判都在抗議者之列[53]。謝赫沙爾曼賓・易卜拉欣埃爾克利法與巴林足球協會（Bahrain Football Association，BFA）進行會談，堅持BFA應開除證實參與和平抗議者[54]。在獨裁政權下，政治和足球行政無法分割，不干預原則仍被當作鞏固合法性的手段，卡達即為一例[55]。

附註

1- 史帝夫・梅奈利是一位自由記者，他替《世界足球》（World Soccer）雜誌撰文；而 BBC 國際頻道（World Service）在 FIFA 較小的會員國提供足球相關服務，他也為其中的世界足球（World Football）節目撰稿。同時，梅奈利還具有作家和溫徹斯特大學（University of Winchester）及南安普頓所倫特大學（Southampton Solent University）訪問學者的身分。

2- 始於 2010 年的基層發展計畫是促成這次成功的主因，該計畫由同一位教練艾迪・伊泰達（Eddy Etaeta）所帶領。大溪地在贏得大洋洲足球協會（OFC）舉辦之大洋洲國家盃以前，便已闖入 2009 年 U20 世界盃決賽及 2011 年 OFC U17 冠軍賽。《世界足球》（英國），〈巴西還在等著〉（ ‘Brazil awaits’ ），2012 年 11 月。

3- 大溪地在洲際國家盃出賽之後，BBC 足球評論員羅比・薩維奇（Robbie Savage）批評大溪地這種「弱隊」是在「拉低比賽檔次」。2010 年，大溪地 FIFA 執委會成員雷蒙・提馬利（Raymond Temarii）涉入出賣選票醜聞遭到停權：國際足球總會，〈FIFA 倫理委員會裁決小組主席聲明〉（ ‘Statement of the Chairman of the Adjudicatory Chamber of the FIFA Ethics Committee’ ），2014 年 11 月 13 日，www.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/47/41/75/statementchairmanadjcheckert_neutral.pdf。

4- 國際足球總會，〈協會〉（ ‘Associations’ ），www.fifa.com/associations/index.html。

5- 參見本報告第 1.4 章，小羅傑・皮爾克（Roger Pielke Jr），〈國際體育治理課責的阻礙〉。

6-《週六來臨》雜誌（When Saturday Comes）（英國），〈軟硬兼施〉（ ‘Carrot on a stick’ ），2010 年 2 月。

7- 參見本報告第 1.3 章，讓 - 盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet），〈自主運作與治理：打擊體育界貪腐不可或缺的兩個相輔相成的因素〉，詳閱更多支持和反對國家足球協會自主的論述。

8-《世界足球》（英國），〈FIFA 出力干預陷入困境的協會〉（ ‘FIFA steps in at troubled federation’ ）2014 年 11 月。

9- 同上。

10- 同上。

11- 作者擁有鐘偉強書信影本乙份。

12- 作者擁有維護利益及足球技術發展團體（Le COLLECTIF pour la Défense des Intérêts et du Développement Technique du Football）寄的書信，2013 年 4 月 15 日。

13- 作者擁有維護利益及足球技術發展團體寄給 FIFA 主席塞普・布拉特（Sepp Blatter）的書信。信件中，該團體聲稱「每週都會採取激烈行動。」

14- 歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations）平均薪資為 97,000 英鎊（147,000 美元）：《衛報》（英國），〈一切都已塵埃落定〉（ ‘Said and done’ ），2015 年 4 月 11 日，www.theguardian.com/football/2015/apr/11/said-and-done-sepp-blatter-issa-hayatou。

15- 同上。Sporting Intelligence 網站（美國），〈FIFA 2014 年發薪 88,600,000 美元：估計布拉特至少拿了 6 百萬美元〉（ ‘FIFA paid88.6m in salaries in 2014: we can guesstimate Blatter’ s take at6m+’ ），2015 年 3 月 20 日，www.sportingintelligence.com/2015/03/20/fifa-paid-88-6m-in-salaries-in-2014-we-can-guesstimate-blatters-take-at-11m-200301。

16- 本文作者持有機位預訂相關紀錄。

17-2011 年 9 月，克拉斯（Klass）遭 FIFA 處分 26 個月禁止參與一切足球活動：國際足球總會，〈蓋亞那足協主席科林 ・ 克拉斯遭道德委員會處分 26 個月〉（ ‘Ethics Committee bans Guyana FA president Colin Klass for 26 months’ ），2011 年 9 月 23 日，www.fifa.com/aboutfifa/organisation/news/newsid=1515457。

18-News Source 網站（蓋亞那），〈FIFA 禁賽之後，克拉斯重返足壇〉（ ‘Klass resurfaces after FIFA ban’ ），2014 年 1 月 1 日，http://newssourcegy.com/sports/klass-resurfaces-after-fifa-ban/。

19-《世界足球》（英國），〈蓋亞那不歡迎海外球員〉（ ‘In Guyana, overseas players are not wanted’ ），2014 年 10 月。

20-《蓋亞那紀事報》（Guyana Chronicle）（蓋亞那），〈FIFA 委任 GFF 成員擔任標準化委員會〉（ ‘FIFA names GFF normalisation committee’ ），2014 年 10 月 28 日。

21- 由 FIFA 發起 GOAL 計畫，目的是協助世界各國建設足球基礎設施，以利後續發展及未來活動進程。FIFA 在安地卡核准同一地點三項 GOAL 計畫，共挹注 130 萬美元，然而卻只有少部分完成，如蓋建圍牆等。據估計，剩餘的 100 萬美元要不是尚未使用，就是已不翼而飛。體育研究（丹麥），〈安地卡足球恐怕有不可告人的秘密〉（ ‘Something rotten in the football state of Antigua’ ），2005 年 11 月 9 日，www.playthegame.org/news/news-articles/2005/something-rotten-in-the-football-state-of-Antigua。可參閱國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association），〈安地卡及巴布達 GOAL 計畫〉（ ‘Antigua and Barbuda GOAL programme’ ），www.fifa.com/development/facts-and-figures/association=atg/index.html；以及體育研究（丹麥）〈安地卡黃金球場〉（ ‘Antigua’ s

field of gold’），《體育研究雜誌》（Play the Game Magazine），2006 年，第 2 頁，www.playthegame.org/upload/magazine%202005/realtransparency.pdf。

22- 體育研究（2006）。

23-《世界足球》雜誌（英國），〈錢都到哪去了？〉（‘Where did the money go?’），2014 年 4 月。

24- 路透社（Reuters）（英國），〈足球：FIFA 處分至少六名加勒比海官員〉（‘Soccer: FIFA bans six more Caribbean officials’），2011 年 11 月 18 日，http://uk.reuters.com/article/2011/11/18/soccer-fifa-bans-idUKL3E7MI2K120111118。

25- 獅隊（Roaring Lions）、前鋒隊（Strikers）及踢球者聯隊（KICKS United）寫給作者的信件，2012 年 3 月 15 日。

26-《世界足球》（英國），〈加勒比海聯盟近來引發爭議〉（‘Caribbean Union hit by fresh controversy’），2012 年 5 月。

27- 同上。

28-《The Blizzard》雜誌（英國），〈選票價值何在？為何 FIFA 下放權力可能准許行賄者作為？〉（‘What’s a vote worth? How FIFA’s attempt to devolve power could be a bribers’ charter’），2011 年 12 月。

29-《世界足球》，2012 年 5 月，詳閱安吉拉 FIFA 資金相關細節請見：www.fifa.com/development/facts-and-figures/association=aia/index.html。

30-2014 年至 2018 年間，巴哈馬及多哥未參加世界盃資格賽之成人國際賽，而巴布紐幾內亞在 2007 年 7 月到 2011 年 8 月間未曾參加過任何一場比賽，其在 FIFA 的排名因此一落千丈。

31- 同上。

32-《The Blizzard》雜誌（2011 年 12 月）。

33- 同上。

34- 同上。

35- 同上。

36- 作者與薩拉・貝瑞瑪（Sara Barema）的訪談，2013 年 5 月 13 日。

37-《週六來臨》雜誌（2010 年 2 月）。

38-《愛爾蘭時報》（Irish Times），〈北愛爾蘭是世界盃決賽圈史上最佳隊伍〉（‘Northern Ireland is the most successful country ever in World Cup finals’），2014 年 6 月 12 日，www.irishtimes.com/sport/soccer/northern-ireland-is-the-most-successful-country-ever-in-world-cup-finals-1.1828661。

39- 同上。

40- 五號新聞（News 5），（貝里斯），〈FFB 前主席克米利歐博士呼籲勿採取獵巫行動〉（‘No witch hunt for former F.F.B. President，Dr. Bertie Chimilio’），2012 年 3 月 27 日，http://edition.channel5belize.com/archives/68549。

41- 國際足球總會，《FIFA 章程：章程適用治理規範—國會議事規則》（FIFA Statutes: Regulations Governing the Application of the Statutes – Standing Orders of the Congress），（蘇黎世：FIFA，2008），第 14 條第 4 項，第 12 頁。

42- 國際足球總會，《FIFA 發展計畫總章程》（General Regulations for FIFA Development Programmes）（蘇黎世：FIFA，2013），www.fifa.com/mm/document/footballdevelopment/generic/02/22/32/94/12_11_2013_generalregulationsforfifadevelopmentprogrammes_ neutral.pdf。

43- 傑洛米・香檳（Jérôme Champagne），〈我的 21 世紀 FIFA 議程〉（‘My agenda for the twenty first century FIFA’），信件編號 6，附件 1，2014 年 10 月 20 日，www.jeromechampagne2015.com/documents/document_fusionne_en.pdf。

44- 國際足球總會，《FIFA 經濟援助政策章程》（FIFA Regulations: FIFA Financial Assistance Programme / FAP），（蘇黎世：FIFA，2013），www.fifa.com/mm/document/footballdevelopment/fap/50/16/69/12_11_2013_fapregulations_neutral.pdf，及《FIFA 第 1463 號公告》，http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/49/61/02/circularno.1463-fifafinancialassistanceprogramme2015%28fap%29andbonusrelatingtothe2011-2014financialresultsregulationsandadministrativeguidelinesfor2015_neutral.pdf。

45- 馬克・巴伯（Mark Baber）是 11v11 網站負責人，也為足球內幕網（Inside World Football）撰稿。

46- 國際足球總會〈FIFA 章程〉（FIFA Statutes），（蘇黎世：FIFA，2015），第 13 頁 (1)(i)，www.fifa.com/mm/Document/AFFederation/Generic/02/58/14/48/2015FIFAStatutesEN_Neutral.pdf。

47- 國際足球總會，〈雷格那斯：我們的原則十分堅定〉（‘Regenass: we have strong principles’），2011 年 10 月 19 日，www.fifa.com/about-fifa/news/y=2011/m=10/news=regenass-have- strong-principles-1528544.html。

48- 足球內幕網，〈FIFA 命令奈及利亞銷告否則禁賽七個月〉（ ‘FIFA orders Nigeria to withdraw court case or face seven-month ban’ ），2014 年 10 月 29 日，www.insideworldfootball.com/world-football/africa/15742-fifa-orders-nigeria-to-withdraw-court-case-or-face-seven-month-ban。

49- 同上。

50- 同上。

51- 足球內幕網，〈法庭決議肯亞足球命運之際，FIFA 卻在旁「監督」〉（ ‘FIFA “monitoring situation” as court decides fate of Kenyan football’ ），2015 年 3 月 6 日，www.insideworldfootball.com/world-football/africa/16561-fifa-monitoring-situation-as-court-decides-fate-of-kenyan-football。

52- 路透社（英國），〈布拉特：法國、德國總統曾試圖影響世界盃選票〉（ ‘French, German presidents tried to influence World Cup votes: Blatter in paper’ ），2015 年 7 月 5 日，www.reuters.com/article/2015/07/05/us-soccer-fifa-blatter- idUSKCN0PF0JF20150705。

53-Football Rights 組織，〈巴林人權團體要求 FIFA 取消沙爾曼 AFC 參選〉（ ‘Bahrain human rights group asks FIFA to withdraw Salman from AFC elections’ ），2013 年 4 月 26 日，http://footballrights.org/2013/04/26/bahrain-human-rights-group-asks-fifa-to-withdraw-salman-from-afc-elections。

54- 同上。

55- 足球政治學（Soccer Politics）網站（美國），〈卡達基金會〉（ ‘Qatari foundations’ ），2013 年 8 月 26 日，https://sites.duke.edu/wcwp/2013/08/26/qatari-foundations。

1-11 國家利用體育賽事來求取形象漂白

納奧米・韋斯特蘭（Naomi Westland）[1]

回到五十年前的夏天，人稱「俄國線審」的助理裁判站在溫布利體育場（Wembley）邊界，舉旗判定英格蘭第三次射門成功，雖然引起一陣議論，卻也讓隊長博比・摩爾（Bobby Moore）率隊以4：2獲勝，拿下英格蘭至今唯一的世界盃冠軍[2]。

這名助理裁判是托菲格・巴赫拉牧（Tofiq Bahramov），其實並非俄國人，而是來自亞塞拜然（Azerbaijan），他也是近期唯一讓亞塞拜然在體育圈聲名大噪的正面因素[3]。一切風光都在2015年夏天起了變化，當時亞國首都巴庫（Baku）舉辦了首屆歐洲運動會（European Games），來自50國約6,000名選手在20項運動中同場較勁。規畫賽事的歐洲奧委會（European Olympic Committees，EOC）希望這場盛大的洲際運動賽事能與亞洲運動會與泛美運動會相抗衡。

風聞這場賽事的人不太可能純然為了體育而來，反倒可能是基於亞國政府不願大眾知道的事實，例如：在歐洲運動會前夕有系統地打壓公民社會，許多記者、律師、反對黨政治人物與青年社運份子受到威脅、騷擾、逮捕，或因莫須有的罪名銀鐺入獄[4]。亞塞拜然境內至少有20名國際特赦組織認定的良心犯，僅因批評政府或挑戰其權威而遭到監禁，政治犯人數更可能高達 100 人[5]。

許多國家或元首會借助體育賽事進行形象漂白，亞塞拜然正是一例。此舉目的在於吸引國際社會與國內大眾的讚許眼光，也通常用來模糊焦點、淡化有關貪腐與違反人權的嚴厲指責。領導者或政府若為了私利或不當利益，不但沒有妥善運用公帑為民服務，還砸大錢舉辦賽事引來關注，則情況更是雪上加霜。

亞塞拜然的形象漂白策略與人權議題

亞塞拜然想透過歐洲運動會和國際媒體的注意，向世界證明自己是個現代化、活躍且進步的國家。然而，全球關注的是光鮮亮麗的賽事背後，政府侵犯人權的醜陋事實，形象漂白策略因此成了大敗筆。開幕式前一天，政府更禁止國際特赦組織入境發布政府打壓的報告，可謂欲蓋彌彰[6]。政府好似不知道自己已招來異樣眼光，還進一步阻止《衛報》（The Guardian）、法國國際廣播電台（Radio France International）與德國公共電視台（ARD）記者入場報導賽事[7]。

歐洲運動會不是亞塞拜然唯一介入的賽事。巴庫將於2016年舉辦世界一級方程式賽車（Formula 1），2020年舉辦歐洲足球錦標賽（European Football Championships）其中一場八強賽[8]，亞塞拜然也曾兩度提出舉辦奧運的申請[9]。

為了避免重蹈歐洲運動會的覆轍、順利舉辦其他賽事，亞塞拜然得盡快改善自己的人權紀錄。政府首先可以釋放枉入冤獄的人，例如知名人權律師因特蓋姆・阿利耶（Intigam Aliyev）。他成功在歐洲人權法院讓亞塞拜然政府在多個訴訟案中敗訴，之後在2015年4月因逃漏稅、違法商業交易與濫用權力等罪名遭判七年半有期徒刑[10]。

另一個例子是非政府組織（NGO）人權社團（Human Rights Club）的領導者拉蘇爾・加法羅夫（Rasul Jafarov），他在2015年4月因類似罪名被判六年半有期徒刑。2012年歐洲歌唱大賽（Eurovision Song Contest）於巴庫舉辦，他發起了「為民主歌唱」（Sing for Democracy）運動，之後也計畫要在歐洲運動會期間發起「爭取運動權利」（Sport for Rights）活動[11]。

自由歐洲電台 / 自由電台（Radio Free Europe / Radio Liberty）的獲獎記者卡蒂加・伊斯梅易洛瓦（Khadija Ismayilova）在2014年12月遭逮捕之前，長期調查政府高層的貪腐情事[12]。她因「煽動同事自殺」與其他不實罪名遭起訴[13]。然而該同事之後表示自己是被迫提出申訴，試圖自殺和她完全無關[14]。伊斯梅易洛瓦長年受到政府單位騷擾，如果目前任何一項起訴罪名足以定罪，她可能得入獄服刑長達12年[15]。

奧運提倡的理念是和平、尊重與相互理解[16]。在奧運賽事前夕，亞塞拜然的高壓政權卻變本加厲壓迫人權，又怎能體現這些價值？然而，鮮少參與奧林匹克運動（Olympic Movement）的人為此站出來發聲。國際特赦組織並未聽聞國際奧會（International Olympic Committee，IOC）、EOC或多數參賽國家奧委會表態，只有德國和瑞典奧會公開表示關切[17]。

形象漂白不只運用在大型賽事，也常見於體育界。例如過去三季賽事中，馬體會（Atlético Madrid）球員的球衣正面就印著「亞塞拜然，火焰之國」（Azerbaijan, Land of Fire），直到近歐洲運動會時才將標語換成「2015年巴庫」（Baku 2015）；馬體會網站上也主打亞國觀光與商機的宣傳資訊[18]。

不過，談到打壓人權，又利用體育賽事圖利當權者的國家，亞塞拜然不是唯一例子。許多聲名狼藉的富有國家，紛紛開始採行這種作法，用以吸引外國投資或鞏固國內勢力。

其他形象漂白與人權議題的隱憂：巴西、俄羅斯與卡達

2014年男子足球世界盃即將於巴西舉行時，突然興起聲勢浩大的公民運動，直指政府花大錢辦世界盃，公共運輸、學校與醫院的經費卻少得可憐。但是街頭抗議只換來警方殘暴的對待。警察發射橡膠子彈及催淚彈，手持警棍毆打抗議群眾[19]。此外，為了挪出空地來建造世界盃和2016年里約日內盧夏季奧運的場館，許多社區的全體民眾甚至遭強制驅離[20]。上千人通常被殘暴地逐出自家大門，沒有任何安置居所可去。即便政府確實有提供任何的救濟資源，也往往和自己的學校、工作和親友相距甚遠[22]。

於此同時，2014年的索契冬奧揭發了俄國打壓多元性別（LGBT）人權、不顧環境保護、限制言論自由的惡行。這些議題在俄國主辦2018年世界盃時必定會再次成為焦點。2015年當時，俄國政府推出新法，禁止其認為對「國家安全」、「國防」或「憲法秩序」有害的國際組織，國際特赦組織表示此舉是俄國大規模打擊 NGO 的最新行動[23]。俄國另外也宣布要懲罰國內與「不受歡迎」的組織繼續往來的社運人士與公民團體[24]。

在中東，卡達正為2022年世界盃大興土木。實際揮汗幹活的移民工人則多半來自印度和尼泊爾，工作條件極為惡劣：薪資被扣留、無雇主准許不得出境等[25]。2014 年卡達政府承諾進行一系列改革，但國際特赦組織近期針對改善移工權益成果的報告指出，卡達政府起初誓言改革的力道原本就不足，實際成果更是微乎其微[26]。不僅如此，2015年IOC在宣布2022年冬奧主辦國時，也面臨一項抉擇。筆者撰文之時，烏克蘭利維夫、波蘭克拉科夫與瑞典斯德哥爾摩皆已退出角逐，只剩下哈薩克阿拉木圖及中國北京，但兩國的人權記錄都令人搖頭[27]。

改革之必要：國際運動主管機構採取的行動

運動主管機構對於確保賽事不會侵犯或加重迫害人權的責任，向來是避重就輕。提升招標水準是改變現狀的關鍵，但絕不能只是敷衍了事，人權必須是貫串整體賽事的核心，從第一次招標、交付、評估到賽會後的資產都要以人權為重。決策機關也必須嚴謹評估申辦國家或城市是否有能力，也有意願履行白紙黑字立下的所有承諾。

2014年12月，IOC通過2020年議程，為奧運賽事提供新標準，不只訂定勞工權益與尊重LGBT權益的條款，也要求主辦城市使用現有場館，盡量降低成本[28]。如果新標準能有效落實，這些改革便能避免政府將重大體育賽事作為漂白形象、不當獲利的工具。然而，奧運參與方對於歐洲運動會一事完全保持沉默，或許表示2020年議程的精神未獲全盤採納。申辦已於 2015年9月截止的2024 年夏季奧運，將適用2020年議程，屆時將揭曉IOC改革的承諾是否有具體成果。

另一方面，國際足球總會（FIFA）承諾修訂舉辦世界盃的招標標準，但目前還未公布修訂細節。無論如何，人權必須是賽事籌辦各階段的核心。如果人權受到侵害，則恪守這些價值、確保承諾獲得兌現的單位必須要求政府負責，否則主要體育賽事只會持續讓許多人大失所望。

文字方框 1.3 法國、卡達與巴黎聖日門（Paris Saint-Germain，PSG）足球隊凱利·麥卡錫（Kelly McCarthy）[29]

形象漂白清楚說明了政治對體育的不當影響。卡達買下法國PSG足球隊、法國支持卡達申辦2022年世界盃的例子也反映出體育界內不當政治影響的問題。2010年11月，正值國際足球總會（FIFA）執行委員會投票選出2018與2022年世界盃主辦國前夕，傳出時任法國總統兼PSG支持者的尼古拉斯·薩科齊（Nicolas Sarkozy）在愛麗舍宮（Elysée Palace）舉辦午宴，與會貴賓包含卡達王儲塔米姆賓·哈馬德薩尼（Tamim bin Hamad al-Thani）、當時持有 PSG 比例達95%的柯羅尼資本公司（Colony Capital）[30] 歐洲代表塞巴斯蒂安·巴辛（Sebastien Bazin），以及歐洲足球總會（Union of European Football Associations，UEFA）主席麥可·普雷提尼（Michel Platini），也是22名FIFA執行委員會成員之一，在評選2018與2022年世界盃主辦國上有投票權[31]。薩科齊據傳曾鼓勵卡達政府的國營事業卡達體育投資組織（Qatar Sports Investments，QSI）買下球隊，而卡達政府當時正在申辦2022年世界盃[32]。除了買下PSG 與世界盃投票權，消息指出協商還有第三部分：協助卡達國營的半島電視網（Al Jazeera network）買下法國足球甲組聯賽（Ligue 1）的部分轉播權[33]。據傳法國總統鼓勵普雷提尼投票支持卡達[34]。2015年7月，FIFA主席塞普·布拉特提及法國和德國元首時，表示：「薩科齊先生和沃爾夫（Wulff）總統影響

了投票……所以世界盃才會在卡達舉辦。[35]」

卡達後來的確獲得普雷提尼的一票，順利成為2022年世界盃主辦國[36]。六個月後，2011年5月，QSI買下PSG 70%的股份[37]。交易細節並未公布，但據傳金額介於3,000 萬歐元（4,300 萬美元）與4000萬歐元（5,800 萬美元）之間[38]。QSI買下球隊三週後，半島電視網買下2012至2016年賽季法國足球甲級與乙級聯賽、法國聯賽盃（Coupe de la Ligue）與法國超級盃（Trophée des Champions）的全球轉播權，每年支付授權金1.92億歐元（2.74億美元），因此開始大力宣傳法國足球賽事[39]。外界認為甲級聯賽電視台（Ligue 1 TV）營收下滑之時，半島電視網也以每年授權金9,000萬歐元（1.29億美元）買下2012至2016年賽季法國境內部分甲級聯賽的轉播權[40]。QSI主席不但身兼PSG主席，也是半島電視體育台總經理[41]。普雷提尼主張他投票支持卡達申辦世界盃與政治施壓毫無關聯[42]。而不久後，普雷提尼的兒子在2012年初成為 QSI 子公司 Burrda 的執行長[43]，2015年1月成為QSI歐洲地區的法律顧問[44]。

2012年3月，QSI買下PSG剩下的30%股份，據傳交易金額約為3,000萬歐元（4,300萬美元）[45]。QSI自2011年買下球隊起，球員轉會的花費高達3億歐元（4.7億美元），讓球隊快速躍升到甲級聯賽排行榜前段班[46]。PSG在甲級聯賽2010-2011年賽季排名第四，轉手後，截至2015年5月一路蟬聯三季聯賽冠軍。

附註

1- 納奧米・韋斯特蘭為國際特赦組織英國分會的媒體經理，報導議題包含體育與人權、歐洲、拉丁美洲、LGBT 議題與難民。

2- 國際特赦組織（英國），〈亞塞拜然、「俄國線審」和其他可疑的運動賽事〉（ ‘Azerbaijan, “the Russian linesman” and other dodgy sporting decisions’ ），2015 年 3 月 20 日，www.amnesty.org.uk/blogs/global-voices/azerbaijan-russian- linesman-european-games-baku-sports-human-rights。

3- 同上。

4- 國際特赦組織（英國），〈亞塞拜然：政府嚴厲打壓，歐洲運動會蒙陰影〉（ ‘Azerbaijan: European Games legacy tainted by repressive crackdown’ ），新聞稿，2015 年 6 月 26 日，www.amnesty.org/en/press-releases/2015/06/ azerbaijan-european-games-legacy-tainted-by-repressive-crackdown-1。

5- 自由歐洲電台 / 自由電台（捷克共和國），〈美國政府、美國廣播理事會痛批突襲自由歐洲 / 自由電台巴庫辦公室之舉〉（ ‘US official, BBG slam raid on RFE/RL’ s Baku bureau’ ），2014 年 12 月 27 日，www.rferl.org/content/azerbaijan-rferl-baku-bureau-raided/ 26763449.html。

6-《每日快報》（英國），〈人權工作者遭禁入亞塞拜然歐洲運動會〉（ ‘Human rights activists banned from European Games in Azerbaijan’ ），2015 年 6 月 10 日，www.express.co.uk/news/world/583533/Amnesty-Platform-banned-European-Games-in-Azerbaijan。

7- 國際特赦組織（2015 年 6 月 26 日）。

8- 歐洲足球總會，〈UEFA 2020 歐洲足球錦標賽主辦方：決賽倫敦舉行〉（ ‘UEFA EURO 2020 hosts: London to hold final’ ），2014 年 9 月 19 日，www.uefa.com/uefaeuro-2020/news/newsid=1844904.html。

9-《今日美國》，〈亞塞拜然表示申辦 2024 奧運意願〉（ ‘Azerbaijan says 2024 Olympic bid possible’ ），2015 年 6 月 23 日，www.usatoday.com/story/sports/olympics/2015/06/23/azerbaijan-says-2024-olympic-bid-possible/29160343。

10- 國際特赦組織（英國），〈歐洲運動會：國際特赦組織呼籲倫敦奧會主席在開幕式前發言抨擊亞塞拜然侵害人權〉（ ‘European Games: Amnesty urges Lord Coe to speak out against human rights abuses in Azerbaijan ahead of opening ceremony’ ），新聞稿，2015 年 6 月 2 日，www.amnesty.org.uk/press-releases/european-games-amnesty-urges-lord- coe-speak-out-against-human-rights-abuses。

11-《獨立報》（英國），〈亞塞拜然的高歌：可惜不為民主〉（ ‘Singing in Azerbaijan: but not for democracy’ ），2012 年 5 月 12 日，www.independent.co.uk/news/world/europe/singing-in-azerbaijan--but-not-for-democracy-7737804.html；國際特赦組織（2015 年 6 月 2 日）。

12- 國際特赦組織（2015 年 6 月 2 日）。

13- 美國筆會（美國），〈卡蒂加・伊斯梅易洛瓦與亞塞拜然〉（ ‘Khadija Ismayilova, Azerbaijan’ ），www.pen.org/defending-writers/khadija-ismayilova。

14- 組織犯罪與貪腐檢舉計畫（Organized Crime and Corruption Reporting Project），〈卡蒂加・伊斯梅易洛瓦介紹〉（ ‘About Khadija Ismayilova’ ），www.occrp. org/freekhadijaismayilova/khadija-ismayilova.php。

15- 同上。

16- 國際奧會，《奧林匹克憲章：2014 年 12 月 8 日起生效至今》（Olympic Charter: In Force as from 8 December 2014）（洛桑：IOC，2014），www.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf。

17- 國際特赦組織（2015 年 6 月 26 日）。

18- 馬體會，〈亞塞拜然：火焰之國〉（ ‘Azerbaijan: land of fire’ ），http://en.clubatleticodemadrid.com/atm/azerbaijan-3。

19-BBC（英國），〈巴西世界盃：聖保羅、里約警民衝突〉（ ‘Brazil World Cup: clashes at Sao Paulo and Rio protests’ ），2014 年 6 月 13 日，www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-27811657。

20- 國際財經時報（美國），〈巴西民眾遭驅離，奧運、世界盃籌備蒙陰影〉（ ‘Forced evictions in Brazil shadow Olympic, World Cup preparations’ ），2012 年 8 月 14 日，www.ibtimes.com/forced-evictions-brazil-shadow-olympic- world-cup-preparations-746530。

21- 國公共廣播電台（National Public Radio）（美國），〈巴西忙奧運，窮苦人家忙遷離〉（ ‘As Brazil gears up for Olympics, some poor families get moved out’ ），2014 年 2 月 27 日，www.npr.org/sections/parallels/2014/02/27/276514012/as-brazil-gears-up-for-olympics-some-poor-families-get-moved-out；《衛報》（英國），〈里約貧民因 2016 奧運遭驅離，釀暴力衝突〉（ ‘Forced evictions in Rio favela for 2016 Olympics trigger violent clashes’ ），2015 年 6 月 3 日，www.theguardian.com/world/2015/jun/03/forced-evictions-vila-autodromo-rio-olympics-protests。

22- 國公共廣播電台（2014 年 2 月 27 日）；《衛報》（2015 年 6 月 3 日）。

23-《獨立報》（英國），〈普丁簽新法，禁「不受歡迎」的外國組織〉（ ‘Putin signs new law to ban “undesirable” organisations from Russia’ ），2015 年 5 月 24 日，www.independent.co.uk/news/world/europe/putin-signs-new-law-to-ban-undesirable-organisations-from-russia-10273199.html；國際特赦組織（英國），〈俄羅斯禁「不受歡迎」組織法案進一步打壓異議人士〉（ ‘Russia: law on “undesirable organizations” will further tighten the noose on dissent’ ），2015 年 1 月 20 日，www.amnesty.org/en/latest/news/2015/01/russia-law-undesirable-organizations-

will-further-tighten-noose-dissent。

24-《獨立報》（2015 年 5 月 24 日）；國際特赦組織（2015 年 1 月 20 日）。

25- 國際特赦組織（英國），〈卡達 2020 世界盃的殘酷真相〉（ ‘Qatar: the grim reality behind the World Cup 2022’ ），2014 年 11 月 10 日，www.amnesty.org.uk/qatar-grim-reality-behind-world-cup-2022#.VXm7cEv5LjQ。

26- 國際特赦組織（英國），〈卡達改革未果，世界盃危機浮現〉（ ‘Mounting risk of World Cup built on abuse as Qatar fails to deliver on reforms’ ），2015 年 5 月 21 日，www.amnesty.org/en/latest/news/2015/05/mounting- risk-of-world-cup-built-on-abuse-as-qatar-fails-to-deliver-reforms。

27- 福斯新聞（Fox News）（美國），〈中國、哈薩克申辦 2022 年冬奧〉（ ‘China, Kazakhstan roll out bids for 2022 Winter Olympics’ ），2015 年 6 月 8 日，http://latino.foxnews.com/latino/sports/2015/06/08/china-kazakhstan-roll-out-bids-for- 2022-winter-olympics；國際特赦組織（英國），《2014/15 國際特赦組織報告：中國》（ ‘China: Amnesty International Report 2014/15’ ），www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/china；國際特赦組織（英國），《2014/15 國際特赦組織報告：哈薩克》（ ‘Kazakhstan: Amnesty International Report 2014/15’ ），www.amnesty.org/en/countries/ europe-and-central-asia/kazakhstan。

28- 國際奧會，《奧林匹克 2020 年議程：20+20 建議書》（Olympic Agenda 2020: 20+20 Recommendations）（ 洛 桑：IOC，2014）www.olympic.org/Documents/Olympic_Agenda_2020/Olympic_ Agenda_2020-20-20_Recommendations-ENG.pdf。

29- 凱利·麥卡錫為《全球體育反貪腐報告》副編輯。

30-Unprofessional Foul 體育媒體，〈PSG 半出售〉（ ‘PSG is for sale. Sort of’ ），2010 年 12 月 29 日，http://unprofessionalfoul.com/2010/12/29/psg-is-for-sale-sort-of。

31-《衛報》（英國），〈卡達挹注巴黎聖日門足球隊，掀起足球界法國大革命〉（ ‘Qatar cash is stirring French football revolution at Paris St-Germain’ ），2011 年 11 月 22 日，www.theguardian.com/football/blog/2011/nov/22/qatar-psg-french- football-al-jazeera；Goal 體育媒體，〈UEFA 調查贊助協議，反貪腐問題成亮點〉（ ‘UEFA inquiry into sponsorship deals highlights problematic fight against corruption’ ），2013 年 2 月 6 日，www.goal.com/en-sg/news/3883/features/2013/02/ 06/3730377/uefa-inquiry-into-sponsorship-deals-highlights-problematic-fight。

32-《每日鏡報》（英國），〈卡達的英雄？麥可・普雷提尼可能救不了 FIFA〉（ ‘Qatar hero? Why Michel Platini might not be the man to save FIFA’ ），2015 年 5 月 29 日，www.mirror.co.uk/sport/football/news/qatar-hero-michel-platini-might-5783843。

33-Goal 體育媒體（2013 年 2 月 6 日）。

34-《衛報》（2011 年 11 月 22 日）。

35- 路透社（英國），〈布拉特受訪：德法元首企圖影響世界盃表決〉（ ‘French, German presidents tried to influence World Cup votes: Blatter in paper’ ），2015 年 7 月 5 日，www.reuters.com/article/2015/07/05/us-soccer-fifa-blatter- idUSKCN0PF0JF20150705。

36-《每日鏡報》（2015 年 5 月 29 日）。

37- 同上。

38-SportsPro，〈QSI 完成收購 PSG〉（ ‘QSI completes PSG buyout’ ），2012 年 3 月 7 日，www.sportspromedia.com/news/ qsi_completes_psg_buyout。

39-SportsPro，〈半島電視網贏得法足甲級聯賽轉播權〉（ ‘Al Jazeera Sports wins Ligue 1 distribution rights’ ），2011 年 5 月 31 日，www.sportspromedia.com/news/al_jazeera_sports_wins_ligue_1_international_distribution_rights。

40-ESPN（美國），〈半島電視網進駐法國足球甲級聯賽〉（ ‘Al Jazeera make move into Ligue 1’ ），2011 年 6 月 23 日，www.espnfc.com/story/ 930049/al-jazeera-make-tv-move-into-french-football。

41- 同上。

42-《每日電訊報》（英國），〈卡達 2022 世界盃：法國捲入貪腐醜聞〉（ ‘Qatar World Cup 2022: France embroiled in corruption scandal’ ），2014 年 6 月 2 日，www.telegraph.co.uk/sport/football/world-cup/10871065/Qatar-World-Cup-2022-France-embroiled-in-corruption-scandal.html。

43-《衛報》（英國），〈麥可・普雷提尼：「我做的所有決定都是為了推廣足球」〉（ ‘Michel Platini: “All the decisions I make are for the good of football” ’ ），2013 年 5 月 24 日，www.theguardian.com/football/2013/may/24/michel-platini-uefa-football。

44-《每日電訊報》（2014 年 6 月 2 日）。

45-SportsPro（2012 年 3 月 7 日）。

46-Sport 360°（阿聯），〈PSG 在 QSI 鉅額資助下脫胎換骨的內幕〉（ ‘Inside story: PSG have transformed under QSI’ s huge investment’ ），2015 年 5 月 25 日，http://sport360.com/article/european/37199/inside-story-psg-have-transformed-under-qsi%E2%80%99s-huge-investment。

1-12 一窺匈牙利運動融資的貪腐真相

米克洛什・利格特（Miklós Ligeti）、久拉・慕席（Gyula Mucsi）[1]

身為歐盟成員，匈牙利一直以來都實行民主體制，制度也以體現分權與立法制衡精神為宗旨。儘管制度性貪腐與政治反對派未受應有尊重而弱化了民主根基，國內仍存有政治共識，認為立法、行政與司法三權應分立，且政府須由獨立機關治理。

匈牙利青年民主黨（Fidesz party）[2] 領導的政府之前連續在全國選舉中獲得壓倒性勝利，在國會佔有多數席次，因此乘勢打破共識，自行「重新設計」政府體制。青年民主黨指派忠誠黨員任職公家機關，等於在政府內實際成立了「上議院」。這些黨員有鮮明政治偏見，且資歷通常疑點重重。在某些情況下，政府的執意作為其實違反了歐洲的準則[3]。

許多例子顯示政府有意透過立法給予部分產業特權。例如，政府曾將菸草販賣店特許權收歸國有，之後又重新開放民營。金融業也有同樣案例，儲蓄合作社依法國有化後，重新改為民營，由與政府交往友好的企業接管。這些例子中，通常刻意制定法規，傷害了市場中的現有企業，也明顯偏袒與政府有密切往來的新公司[4]。

2014年，前一屆國會最後一次會期結束後，匈牙利的民主制衡體制宣告崩壞，政府在公共領域維持平衡的能力遭大幅削弱。國際透明組織匈牙利分會（TI-H）認為政府的舉措增加了貪腐風險，將國家導向控管式民主制度，採行亞洲式國家資本主義，且政治影響很有可能滲透獨立機構、媒體、企業與公民社會。

對政府向來頗有微詞的非政府組織（NGO）受到政府管制辦公室（Government Control Office）越趨嚴密的審查。環境合作基金會（Ökotárs）負責分配歐洲經濟區（European Economic Area，EEA）補助金與挪威補助金，尤其深受其擾[5]。匈牙利公民團體和相關挪威團體都質疑政府查核的內容與合法性[6]，TI-H 也主張政府的查核在法律上根本站不住腳7。

政府權力過大，加上極度中央集權，最終塑造出「俘虜國家」（state capture）。少數強勢寡頭以狡黠勝過政府，或與主政者謀求互利互榮，因此能透過刻意設計且巧妙操縱的管道，從公家體系榨取公帑。這種情形後續也促成尋租風氣與恩寵主義（cronyism），扭曲了市場經濟的運作。

體育界特有的貪腐行為

匈牙利政府以優異的體育傳統為傲。政府積極想讓匈牙利體育隊伍在歐洲和國際賽事發光發熱，大眾也普遍認為政府因此有充分理由投入大筆公帑來興建運場館，並建立複雜的公司捐贈制度，來推廣運動球隊與培養年輕運動員。TI-H認為有兩種特定的運動投資無故拿了納稅人的錢，也導致了運動融資領域的貪腐。一種是以公司捐贈名義提供運動球隊的資金，另一種則是公共運動場館的建設，主要是足球場。這兩種投資形式和匈牙利目前俘虜國家的情勢可說是一拍即合。

提供運動球隊及體育協會的公司捐贈

為了吸引金主，促進匈牙利的體育發展，政府在2011年推出全新的稅金優惠方案。匈牙利活躍的運動圈內，75%的參與者主要來自以下五種運動：足球、籃球、手球、冰球與水球，在新法中稱為「觀賞性團體運動」（spectator team sports），政府因此設計新體制，以大幅增加給這五種運動球隊與協會的捐贈。自2011年以來，已有2,040億匈牙利幣（6.56億歐元）透過此制度捐出。

在稅金優待辦法下，匈牙利境內所有須繳交企業所得稅的公司能將至多80%的營業稅額，捐給這五種運動的其中一種，藉以換得兩項稅金優惠。公司捐贈也能用來扣除稅前利潤，而且計算企業所得稅時，也能扣除捐贈款，因此公司捐贈其實能增加整體利潤[8]。不過，捐贈公司不能預期受贈運動球隊提供相應報酬，藉以劃分公司捐贈與一般運動贊助的界線。

這種捐贈新制其實嚴重影響資訊透明度，也會誘發不容忽視的貪腐風險。

- 捐贈缺乏透明度：可抵稅的公司捐贈被視為純企業捐款，但實際上更像是政府透過重導企業稅提供的補助。歐盟委員會（European Commission，EC）評估匈牙利的稅金優惠辦法後，也同意這類補助並非私人捐贈。委員會表示：「此制度造成匈牙利財政收入減少，連帶影響中央預算，所以這個制度明顯牽涉國家資源。」即便如此，匈牙利政府仍視資助金為私人捐贈，捐贈程序因此缺乏透明度，無法完全排除貪腐風險[9]。

由於公司捐贈不算是公帑，因此也不受制於公眾利益資訊請願。2014年聖誕節期間政府迅速通過修法[10]，將上述政府解釋轉化成法規，造成政府資金運用的相關資訊更難取得，捐贈程序也更加不透明。實質上，這代表接收可抵稅公司捐贈的單位，例如運動球隊和體育協會等，在法律上被認定為公民團體，無須受情報自由的規定限制。捐贈者身分不須公開，自然也掩蓋了不法勾當與各種貪腐行徑。

- 合格運動球隊的選擇偏見：篩選符合受贈資格的運動球隊時，有兩個原因造成貪腐的隱憂。首先，政府和國會定義五種「觀賞性團體運動」時，其實排除了其他運動獲得可抵稅捐贈的機會。雖然匈牙利活躍的運動圈中75%的人的確都參與觀賞性[11]團體運動，政府未向大眾公開的財政考量更可能是決策主因。近年來大量場館興建與重建的事實也證明了此一說法。

另一方面，五項觀賞性團體運動的球隊必須向各自的體育協會申請授權，才能符合資格獲得可抵稅公司捐贈。如果申請運動球隊的待審核計畫與體育協會長期策略目標不符[12]，申請就可能遭拒，協會等於握有生殺大權，同時也引發協會納入不當考量因素的疑慮。如果協會基於主觀因素批准或拒絕申請，篩選程序便失去中立性。評估流程若不透明，且無任何公開原則可循，則體育協會決定哪些申請單位符合受贈資格時，明顯存在貪腐風險。由於匈牙利當局同意提交年度報告給歐盟委員會，說明稅金優惠辦法的內容與成果，因此追求資訊透明仍有一絲希望[13]。不過這種監督並不足夠。

- 指派體育協會主席時用人唯親：觀賞型團體運動的體育協會在公司捐贈分配上扮演要角，這可能和協會高層的政治往來拖不了關係。獲得最多公司捐贈的是匈牙利足球協會（Hungarian Football Federation，Magyar Labdarúgó Szövetség，MLSZ），主席為桑德爾・查尼易（Sándor Csányi）。他同時也是匈牙利第一大商業銀行 OTP Bank 的執行長，更名列匈牙利富豪排行榜。另外，查尼易也是總理維克托・歐爾班（Viktor Orbán）的著名支持者。匈牙利籃球協會（Hungarian Basketball Federation）主席費倫茨・紹洛伊（Ferenc Szalay）同時也是匈牙利中型都市索爾諾克的青年民主黨市長。阿列克謝・涅梅特（Miklós Németh）近期才接任匈牙利冰球協會（Hungarian Ice Hockey Federation）主席，同時也身兼建商顧茲格公司（Közgép）執行長。這家公司獲得非常多公共工程發包，也隸屬於路易・希米卡（Lajos Simicska）的利益團體，而希米卡可說是歐爾班影響力最大的友人[14]。

- 捐贈分配不成比例：歐爾班非常熱衷足球，為了致力推廣匈牙利足球，他在故鄉費爾丘特（Felcsút）成立了費爾丘特青年運動員推廣基金會（Felcsút Foundation for the Promotion of Young Athletes），負責費爾丘特足球隊的運作，也獲得絕大部分的可抵稅企業捐贈。每一年，超過1,100個足球隊獲得四年期共745億匈牙利幣（2.4億歐元）的捐贈。

13個球隊拿下近三分之一的捐贈（6,800萬歐元）。費爾丘特獨自吸收超過全部捐贈的12%（3000萬歐元），失衡的分配表明了在捐贈分配的過程中，主觀因素更勝理性考量[15]。

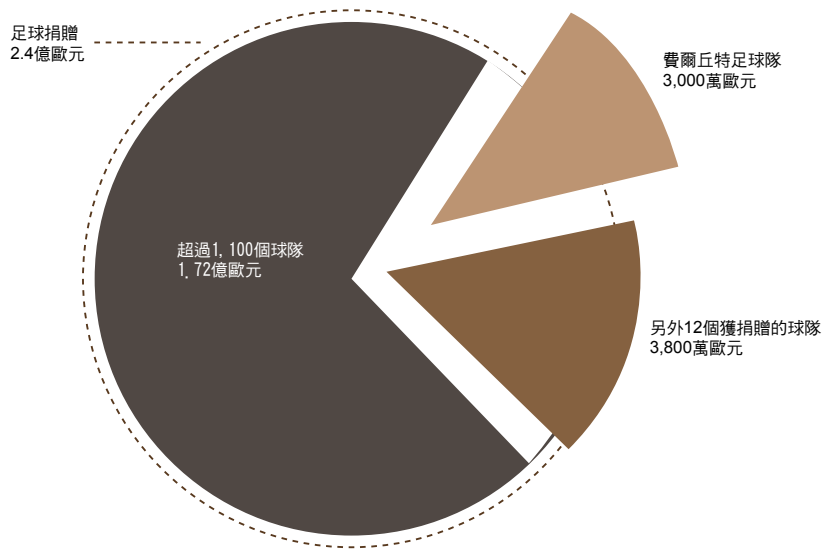


圖 1.3 2011-14 年獲捐贈的足球隊

資料來源：匈牙利足球協會，http://www.mlsz.hu/fejlesztesek；情報自由請願由國際透明組織匈牙利分會提出

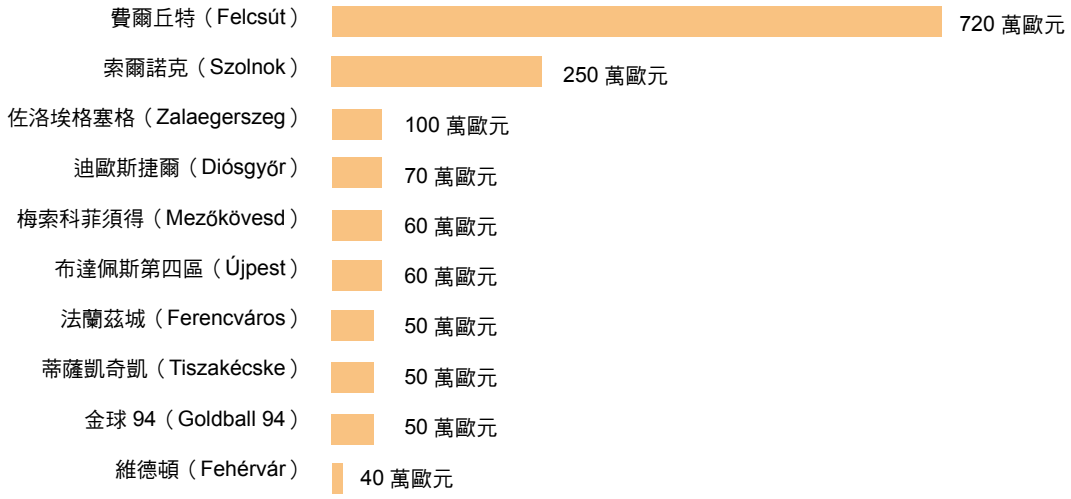


圖 1.3b 2014-2015 年球季足球隊補助額排名

資料來源：匈牙利足球協會，http://www.mlsz.hu/fejlesztesek；情報自由請願由國際透明組織匈牙利分會提出

- 幕後交易與暗中遊說：在匈牙利，企業捐款給費爾丘特足球隊和其他享有特權的球隊，普遍被視為公司透過賄賂圖利自己、贏得政府採購契約。近期 TI-H 的匈牙利遊說現況研究[16]發現運動賽事參與者在匈牙利的遊說勢力極大，足球賽事以及透過 MLSZ 資助足球隊的企業捐贈者身上都常見這種現象。這類運動捐贈是一種遭扭曲的遊說，將補助金捐給達官顯赫和主策者支持的運動球隊，藉此奉承討好。

總之，新的運動補助機制顯示政府願意利用國會的監管權，達成執政者的個人目的。

根據公開資料，稅金優惠辦法施行後，觀賞性團體運動的球隊在短短四年內共獲得2,040億匈牙利幣（6.56億歐元）的可抵稅企業捐贈[17]。而且光是足球隊和 MLSZ 就吸納了總可抵稅企業捐贈約90%，剩下四種觀賞性團體運動和相關體育協會只獲得極少的資金[18]。雖然五種運動中，足球在匈牙利最受歡迎，但受贈比例仍十分懸殊。

除了這五種指定觀賞性運動之外，政府會提供其他運動的球隊標準補助款，也較沒有貪腐問題。另外其他16種運動中的隊伍和協會便是如此，未來這些團體將由政府直接提供高額資助[19]。這些運動項目內的活躍組織在2020年底前，共會收到1,350億匈牙利幣（約 4.3億歐元）的補助金[20]。

然而，現在尚無法斷言大手筆投資能否提升匈牙利運動隊伍的表現，畢竟除了這些運動中獲執照的運動員數量微幅上升之外，目前還沒有任何實質成果[21]。

運動場館的興建

企業捐贈制度將私人與企業收益導向特定運動球隊，但運動場館的投資並不同，是由政府直接出資。想當然爾，資金主要都用於修繕和建造足球場館。根據運動投資的相關公開資料，以下是幾個已完工、近期已重建，或未來待建的主要運動場館：

- 德布勒森（Debrecen）一座場館—123億匈牙利幣（3,900萬歐元），公共資源[22]；
- 費倫斯華路士（Ferencvárosi TC）足球隊一座場館—135億匈牙利幣（4,300萬歐元），政府資金[23]；
- 霍德梅澤瓦（Hódmezo vásárhely）一座場館—10億匈牙利幣（320 萬歐元），其中7.2億匈牙利幣（220 萬歐元）為可抵稅企業捐贈，3.1億匈牙利幣（963,000歐元）為地方政府資金[24]；
- 迪歐斯捷爾一座場館—45 億匈牙利幣（1,440 萬歐元），公共資源[25]；
- 松博特海伊（Szombathely）一座場館—92 億匈牙利幣（2,940 萬歐元），公共資源[26]；
- 塞克什白堡（Székesfehérvár）一座場館—90 億匈牙利幣（2,880 萬歐元），公共資源[27]；
- 國家奧運中心（Nemzeti Olimpiai Központ）—1,280億匈牙利幣（4.1億歐元），公共資源分四年支應；以及[28]
- 費爾丘特一座場館—38億匈牙利幣（1,220 萬歐元），其中70%來自企業捐贈，其餘30%為場館擁有者的資金[29]。

雖然投資規模如此龐大，到這些新穎先進的場館觀賞賽事的民眾卻越來越少[30]，親自到場觀賽的足球迷平均人數不斷下滑[31]。除此之外，連最熱門的賽事匈牙利足球聯賽（National Championship league）也受到不小衝擊。和前一季相比，本季觀賽球迷數量目前已減少4,897人，每場球賽平均觀賽人數也下降了624人[32]。

觀眾入場數據差強人意，建造這些巨型場館的目的也非常可疑。興建場館是為了容納比現有場館更多的觀眾，例如費爾丘特足球隊普斯卡斯學院（Puskás Akadémia）所有的潘喬足球場（Pancho Arena），能容納最多3,500名觀眾，但是2013 / 2014年賽季平均每場球賽觀眾數僅約為1,400人。位於德布勒森的德布雷辛尼VSC（Debreceni Vasutas）運動球隊場館有20,000個觀眾席位，但實際觀眾人數遠遠不及，平均單場觀眾人數僅為3,400，最熱門的賽事也只有7,500人左右[33]。

費倫斯華路士足球隊場館舉行重新開幕儀式時，是一場盛大的公開活動，不但邀請到國際知名英國球隊切爾西（Chelsea）與地主球隊比賽，更有許多匈牙利大人物到場觀賽，啟用典禮還有空軍噴射戰鬥機飛越上空[34]。問及空軍表演的成本時，國防部表示飛行表演只是事先規畫的一次普通飛行訓練而已。不過匈牙利的領空有限，國防部的回答實在讓人意外。之後國防部便宣布所有相關資訊皆列為機密，2044年才將予以解密[35]。

由於場館興建是由公共資源挹注，承包建商便是透過政府採購程序篩選，這也是匈牙利貪腐最嚴重的黑色地帶[36]。因此，篩選流程中容易產生偏見，公共資金也可能遭到不當利用。舉例而言，小瓦爾道（Kisvárda）小鎮只有16,000人，近期才首度晉升到足球乙級聯賽。小瓦爾道國會議員米克洛什・謝斯塔克（Miklós Seszták）受拔擢為國家發展部部長（Minister of National Development）後，小鎮便獲得一筆8億匈牙利幣（257萬歐元）的資金來興建設備先進的足球場，還獲發1.2億匈牙利幣（386, 000 歐元）的政府捐贈。國家經濟部副部長（Deputy Minister of National Economy）安德拉斯・塔萊（András Tállai）的家鄉梅索科菲須得，獲得8億匈牙利幣（257 萬歐元）興建體育場，但是當地足球隊只在甲級聯賽中打過一個球季[37]。另一個例子是費爾丘特體育場[38]，主要建地是總理妻子所擁有的土地，更緊鄰他的家族房產。費爾丘特青年運動員推廣基金會執行長洛林克・梅沙羅（Lorinc Mészáros）是歐爾班的親信，而獲得費爾丘特場館主要工程發包的建商，其實都隸屬於他和市長的利益團體。梅沙羅在2007年一度瀕臨破產[39]，現在卻名列匈牙利第86大富豪，總財富約有84億匈牙利幣（近2,700萬歐元）[40]。在一次訪談中，他公開宣稱自己令人艷羨的財富，都要歸功於上帝、運氣，還有和總理的好交情[41]。

附註

1- 米克洛什・利格特為國際透明組織匈牙利分會法務主管。久拉・慕席為國際透明組織匈牙利分會專案經理。

2- 匈牙利青年民主黨為右翼政黨，隸屬於歐盟內歐洲人民黨。自 2010 年起便鼓吹保守派民族主義與反歐盟論調。

3-《衛報》（英國），〈匈牙利選舉帶給歐洲的不安啟示〉（ ‘Hungary’ s election offers some disturbing lessons for Europe’ ），2014 年 4 月 9 日，www.theguardian.com/commentisfree/2014/apr/09/hungary-election-europe-prime-minister-viktor-orban。

4- 文中提及的兩個案例受到媒體大量報導。請見：Politics.hu，〈國際透明組織指出政府接管菸草業的貪腐問題〉（ ‘Transparency International points to corruption in government takeover of tobacco business’ ），2013 年 4 月 13 日，www.politics.hu/20130429/transparency-international-points-to-corruption-in-government-takeover-of-tobacco-business；Politics.hu，〈法院下令公開菸草零售業投標文件〉（ ‘Court orders release of tobacco retail tender documents’ ），2014 年 5 月 12 日，www.politics.hu/20140512/court-orders-release-of-tobacco-retail-tender-documents；全球之聲（Global Voices Online）（荷蘭），〈匈牙利政府限制資訊自由法透明度規範效力〉（ ‘Hungary: government limits FOIA transparency law’ ），2013 年 5 月 8 日，http://advocacy.globalvoicesonline.org/2013/05/08/hungary-government-limits-foia-transparency-law。

5- 今日匈牙利（Hungary Today），〈警方突襲 EEA / 挪威補助金分配單位環境合作基金會〉（ ‘Police raids Eea/Norway Grants foundation Ökotárs’ ），2014 年 9 月 9 日，http://hungarytoday.hu/cikk/police-raids-eeanorway-grants-foundation-okotars-114；布達佩斯燈塔（The Budapest Beacon）（匈牙利），〈環境合作基金會遭突襲，匈牙利 NGO 恐慌不解〉（ ‘Hungarian NGOs react to Ökotárs raid with bewilderment and fear’ ），2014 年 9 月 12 日，http://budapestbeacon.com/featured-articles/hungarian-ngos-react-to-okotars-raid-with-bewilderment-and-fear；Politics.hu，〈稅務局停用環境合作基金會稅號〉（ ‘Tax authority suspends tax numbers of Ökotárs’ ），2014 年 9 月 23 日，www.politics.hu/20140923/tax-authority-suspends-tax-numbers-of-okotars。

6-《外交與貿易》（Diplomacy and Trade）（匈牙利），〈警方突襲匈牙利挪威補助金分配單位〉（ ‘Police raid Norway Grants distributor in Budapest’ ），2014 年 9 月 8 日，www.dteurope.com/politics/hungary/police-raid-norway-grants-distributor-in-budapest.html；Politics.hu，〈挪威強烈譴責 NGO 遭襲事件〉（ ‘Norway objects strongly to raid on NGO offices’ ），2014 年 9 月 10 日，www.politics.hu/20140910/norway-objects-strongly-to-raid-on-ngo-offices。

7- 國際透明組織匈牙利分會，〈TI 針對近期政府查核提出申訴〉（ ‘TI turns to the ombudsman regarding recent government audit’ ），2014 年 6 月 30 日，www.transparency.hu/TI_turns_to_the_Ombudsman_regarding_recent_government_audit?bind_info=index&bind_id=0。

8-2015 年發布修正內容，捐贈公司皆須繳交「運動贊助附加費」，金額為自捐贈公司稅前利潤提供之捐贈的 12.5%。徵收此費用目的在於鼓勵傳統運動贊助形式，同時增加新稅制對企業的誘因。

9- 歐盟委員會 C（2011）7287，第 14 頁，第 65 點。

10- 國際透明組織匈牙利分會公開批判此法，請見：http://korrupcio.blog.hu/2014/12/16/gratulalunk_a_kormanynak。

11- 歐盟委員會，〈運用稅金優惠制度發展匈牙利運動產業〉（ ‘Supporting the Hungarian sport sector via tax benefit scheme’ ）（布魯塞爾：歐盟委員會，2011），第 7 頁，http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271180_52_3.pdf。

12- 申請條件請見：MLSZ-hu，〈A TAO: Pályátatásról〉，www.mlsz.hu/blog/2013/10/14/fejlesztes-tao-palyaztatas；Sporttámogatás.hu，〈Fo´´oldal〉，www.sport tamogatas.hu/fooldal。個別運動項目條件請見：Sporttámogatás.hu，〈Fontos Tudnivalók〉，www.sporttamogatas.hu/fontos-tudnivalok。

13- 歐盟委員會（2011），第 13 頁，第 57 段。

14- 國際冰球總會（International Ice Hockey Federation），〈匈牙利迎來新主席〉（ ‘New president for Hungary’ ），2010 年 7 月 2 日，www.iihf. com/home-of-hockey/news/news-singleview/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4798&cHash=6e 26f00c878d95e2c9880ee16695c74a；匈牙利光譜（Hungarian Spectrum），〈不一樣的媒體戰：席米奇卡 vs. 歐爾班〉（ ‘A different kind of media war: Lajos Simicska versus Viktor Orbán’ ），2015 年 2 月 6 日，http://hungarianspectrum. org/2015/02/06/a-different-kind-of-media-war-lajos-simicska-versus-viktor-orban；布達佩斯燈塔（匈牙利），〈路易．希米卡：青年民主黨的謎樣寡頭大老〉（ ‘Meet Lajos Simicska: Fidesz’ s enigmatic oligarch’ ），2015 年 2 月 10 日，http://budapestbeacon.com/politics/meet-lajos-simicska-fideszs- enigmatic-oligarch。

15- 國際透明組織匈牙利分會之情報自由請願。

16- 研究名稱為《一窺遊說真相：商業及法規模糊地帶的遊說行為》（Lifting the Lid on Lobbying: Lobbying in an Uncertain Business and Regulatory Environment）（布達佩斯：國際透明組織匈牙利分會，2014），www.transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_web_eng.pdf。

17- 國際透明組織匈牙利分會之情報自由請願，針對五個觀賞型團體運動的協會以及涉入的政府機關（總理辦公室、人力資源部、國家經濟部）。

18-2011/2012 年賽季期間，匈牙利籃球協會獲得 7 億匈牙利幣（約 220 萬歐元）捐贈，匈牙利手球協會獲得 5 億（160 萬歐元），匈牙利冰球協會獲得 4 億匈牙利幣（130 萬歐元），匈牙利水球協會獲得 2 億匈牙利幣（逾 60 萬歐元）：www.nupi.hu/tao/ jegyzek；http://atlatszo.hu/2012/10/02/tao-penzek-megint-a-focistak-jarnak-jol。

19- 此處提及之運動項目為桌球、田徑、摔跤、划船、柔道、皮划艇 / 獨木舟、自行車、滑冰、拳擊、現代五項、排球、射擊運動、網球、體操、游泳與擊劍。

20-!!444!!（匈牙利），〈對的人選當主席，協會坐等百億經費〉（ ‘Megfelelo´´ emberek érkeztek az elnöki székbe, jöhet a százmilliárd a sportszövetségekhez’ [‘Now that the right people are in the presidential seats, it’ s time for the hundred billion forints for the federations’]），2015 年 1 月 19 日，http://444.hu/2015/01/19/megfelelo-emberek-varjak-a-tizmilliardokat-a-sportszovetsegek-elen。

21-Adó Online（匈牙利），〈觀賞性運動資助計畫大成功〉（ ‘Siker a látványcsapatsport-támogatás’ [‘Spectator sports funding is a success’]），2012 年 11 月 20 日，http://ado.hu/rovatok/ado/siker-a-latvanycsapatsport-tamogatas。

22- 匈牙利日報（Daily News Hungary），〈匈牙利體育場館興建計畫不停歇〉（ ‘Hungarian stadium building program marches on’ ），2014 年 3 月 10 日，http://dailynewshungary.com/hungarian-stadium-building-program-marches-on。

23- 同上。

24-Delmagyar.hu，〈2014-re megújulhat a vásárhelyi stadion〉新聞報導，2011 年 9 月 3 日，www.delmagyar.hu/hodmezovasarhely_hirek/2014-re_megujulhat_a_vasarhelyi_stadion/2238222。

25-Atlatzo.hu，〈Jövo´´re sem enyhül a stadionépítési láz — közel százmilliárd forint sportlétesítményekre〉新聞報導，2013 年 10 月 25 日，http://atlatszo.hu/2013/10/25/jovore-sem-enyhul-a-stadionepitesi-laz-kozel-szazmilliard-forint-sportletesitmenyekre。

26- 匈牙利日報（2014 年 3 月 10 日）。

27- 同上。

28- 同上。

29-Origo 新聞網（匈牙利），〈Ne a stadionnal foglalkozzanak, hanem a saját dolgukkal!〉，2013 年 8 月 18 日，, www.origo.hu/itthon/20130718-felcsutiak-a-stadionepitesrol.html；FourFourTwo.hu，〈Kérdések és válaszok az épülo’ ’ felcsúti stadionról〉，2013 年 8 月 2 日，www.fourfourtwo.hu/ hirek/magyarorszag/nb-i/kerdesek-es-valaszok-az-epulo-felcsuti-stadionrol。

30- 匈牙利光譜，〈缺好球員、缺觀眾，體育場卻越蓋越多〉（ ‘No good players, no spectators but more and more stadiums’ ），2013 年 12 月 6 日，http://hungarianspectrum.org/2013/12/06/no-good-players-no- spectators-but-more-and-more-stadiums。

31- 無實際數據，為依據每季售票情形計算之估計值。

32-Nemzeti Sport（匈牙利），〈Hiába az új stadionok, az FTC-nél és az NB I-ben is csökkent a nézo´´szám〉，2014 年 12 月 8 日，www.nemzetisport.hu/labdarugo_nb_i/nezoszam-2381393。

33-Paraméter（斯洛伐克），〈 ‘Kinek építi az Orbán-kormány a több tízezres stadionokat?〉，2013 年 11 月 28 日，www.parameter.sk/rovat/kulfold/2013/11/28/kinek-epiti-az-orban- kormany-tobb-tizezres-stadionokat-az-atlagos-nezoszam。

34-《布達佩斯商業日報》（Budapest Business Journal）（匈牙利），〈社會主義者：獅鷲戰機為政府宣傳〉（ ‘Socialists: Gripens used for goverment propaganda’ ），2014 年 8 月 14 日，www.bbj.hu/politics/socialists-gripens-used-for-goverment-propaganda_83732。

35-Origo 新聞網（匈牙利），〈獅鷲戰機表演列機密資訊，2044 解密〉（ ‘Gripen-parade: classified until 2044’ ），2014 年 9 月 4 日，www.origo.hu/ itthon/20140903-harminc-evig-titokban-marad-a-gripenek-legi-paradeja.html。

36- 普華永道歐盟服務，《辨識並減少歐盟公共採購領域的貪腐：估算貪腐與其他要素之直接成本的方法研擬，打造歐盟反貪腐評估機制》（Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU: Development of a Methodology to Estimate the Direct Costs of Corruption and Other Elements for an EU-Evaluation Mechanism in the Area of Anti- Corruption）（布魯塞爾：普華永道歐盟，2013），http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_ procurement_en.pdf。

37- 小瓦爾道：《匈牙利期刊》（Hungarian Journal），2014， 第 136 卷， 第 39 頁，http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14136.pdf；梅索科菲須得：政府法令 1438 / 2013（VII. 11），http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13119.pdf。

38-《紐約時報》（美國）〈小鎮體育場：匈牙利總理的權力表徵〉（ ‘A village stadium is a symbol of power for Hungary’ s premier’ ），2014 年 4 月 3 日，www.nytimes.com/2014/04/04/business/international/the-village-stadium-a-symbol- of-power-for-hungarys-premier.html?_r=0。

39- 布達佩斯燈塔（匈牙利），〈牧羊人槓上億萬富翁管線工洛林克・梅沙羅，競選費爾丘特市長〉（ ‘Shepherd to challenge pipe-fitter billionaire Lorinc Meszaros for Felcsut mayor’ s seat’ ），2014 年 7 月 7 日，http://budapestbeacon.com/politics/shepherd- to-challenge-pipe-fitter-billionaire-lorinc-meszaros-for-felcsut-mayors-seat。

40-《世界經濟週報》（Heti Világgazdaság [World Economy Weekly]）（匈牙利）〈查尼易穩坐匈牙利首富，希米卡第 10，洛林克・梅沙羅第 86〉（ ‘Még mindig Csányi a leggazdagabb magyar, Simicska a 10, Mészáros Lo´´rinc a 86’ [‘Csányi is still the most richest Hungarian, Simicska is 10th, Lo´´rincz Mészáros is 86th’]），2015 年 5 月 14 日，http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150514_Meg_mindig_Csanyi_a_leggazdagabb_magyar。

41-Index.hu（匈牙利）〈洛林克・梅沙羅龐大財產，連上帝也有牽連〉（ ‘A Jóisten is szerepet játszott Mészáros Lo´´rinc meggazdagodásában’ [‘Even God had a hand in the enrichment of Lo´´rinc Mészáros’]），2014 年 4 月 24 日，http://index.hu/belfold/2014/04/24/a_joisten_is_szerepet_jatszott_meszaros_lorinc_meggazdagodasaban。

1-13 落實基層體育善治的挑戰與方法

莫根斯・柯克比（Mogens Kirkeby）[1]

「基層體育」（grass-roots sport）包含非專業人士參與，且藉由國民體育於全國辦理之所有體育項目……「非專業人士」係指未花費大部分時間從事體育練習，也並非以其作為主要收入來源之個人。

（近期歐盟研究針對「基層體育」之定義）[2]

基層體育的重要處

無論公、私部門或非營利事業，治理都是非常重要的課題，而基層體育產業也必須做好治理，才能維持組織合法性、自主性，最終達成永續經營。如果基層體育未受妥善合法的治理，不只聲譽會受損，也會失去現有來自旗下成員和政府機關的重要資金。

不同國家和區域的基層體育治理結構差異極大，這點無庸置疑。在一些國家中，基層體育主要屬於學校事務，但多數國家的基本治理結構尚包含地方協會，且彼此通常在全國或區域層級上互相往來。無論如何，這些協會組織的良善治理不只會影響基層體育的參與者，也會影響整體經濟，對於健康產業尤其重要。

對許多人來說，重視表現的菁英體育（elite sport）和高度商業化的運動娛樂（sports entertainment）原本就需要善治。但是，很多人不了解為何基層體育的善治也至關重要。這種情形可能源自兩大體育迷思。第一個是體育制度好比金字塔，底層是基層體育，最上層是菁英體育或運動娛樂，每一層級之間緊密連結。這種看法目前仍屬主流，一些期望整合、代表整個「體育家族」的團體尤其推崇[3]。基層體育最初的意思其實是指一個大眾現象，而非躺在金字塔底端的一個分類。當今的運動產業兼容並蓄，包含非政府、政府單位以及企業，各自扮演經營、治理與供應的角色，金字塔模型並未真實反映。其他晚近提出的模型，例如圖1.4所示的體育之「教堂」模型[4]，更能準確描繪運動產業的現有面貌，也顯示出基層體育的大眾參與和較小眾的菁英體育之間並無依存關係。

第二個迷思是菁英體育能帶來最多經濟活動，影響也最大。一項 2011 及 2012 年的歐盟研究說明了運動產業對經濟的重要影響；運動產業整體規模龐大，對歐盟 GDP 的貢獻超過 2%[5]。研究也指出經濟效益主要來自公民參與大眾運動（mass-participation sport）的個別花費，而不是少數運動明星的超高收入、賽事轉播權利金或周邊商品銷售額[6]。

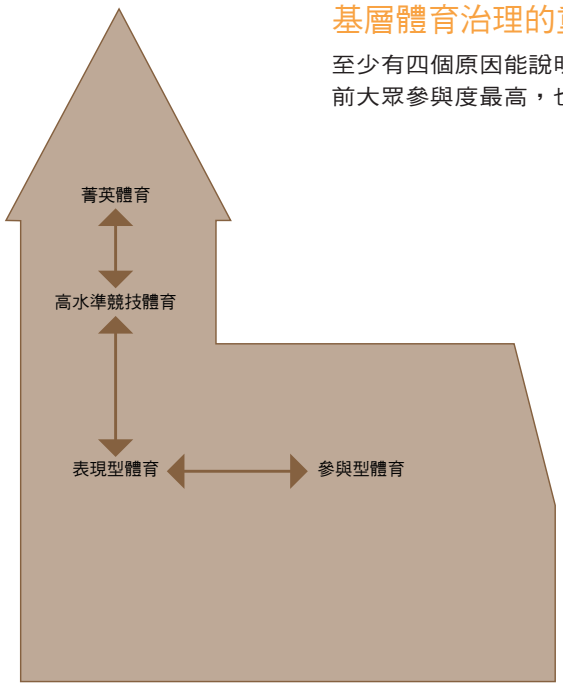


圖 1.4 體育之教堂模型

改編自：傑羅恩・雪爾德（Jeroen Scheerder）及史蒂芬・沃斯（Steven Vos），〈比利時：法蘭德斯區〉（'Belgium: Flanders'），收於克絲汀・霍爾曼（Kirstin Hallmann）及凱倫・派翠（Karen Petry）編，《比較體育發展：制度、參與及公共政策》（Comparative Sport Development: Systems, Participation and Public Policy）（紐約：Springer Science，2013）

基層體育治理的重要

至少有四個原因能說明基層體育的善治為何越趨重要。第一，基層體育目前大眾參與度最高，也最能直接參與。民眾常在各式場合中參與大規模的

基層體育或娛樂性運動。第二，基層體育產業內的治理機構數量最多，主要為地方協會或運動球隊，治理的大環境也變得越來越複雜多元。第三，如前所述，基層體育在整體運動產業中創造的經濟效益最大，且主要來自個別公民，有時政府機關也貢獻良多。最後，基層體育是最多人發揮「運動參與權」[7]的領域，也是行使自由權、和平集會權與結社自由權的領域[8]。

獲歐盟支持的國際體育和文化協會（International Sport and Culture Association，ISCA）「基層體育善治」（Good Governance in Grassroots Sport，GGGS）計畫介紹了善治導入基層體育的方法，也證明即使管理架構、人力資源差異再大，都有相應方法來打造善治結構。

文字方框 1.4 「基層體育善治」計畫

「基層體育善治」是由 ISCA 主持，與五間大學和智庫、十個國家基層體育組織、四個國際體育組織以及三個市政府合作進行的跨國計畫[9]。

計畫奠基於民主、透明度、當責性與利害關係人參與等原則，為基層體育的治理單位發展準則與線上自我評量工具[10]。計畫中的原則和準則固然期盼能嘉惠其他利害關係人，但主要仍提供以下組織參考：（1）非政府、非營利，採會員制的民主組織；（2）定期籌辦體育及運動活動，且目的非為追求高水準表現的組織；（3）以自願參與董事會為運作基礎，包含有給薪人員與其他志工（教練、協助人員等）的組織；以及（4）可能為國家級（統籌性）組織或區域型 / 地方型組織或球隊。

自我評量工具自 2013 年 8 月上線，截至 2014 年 10 月中，網頁瀏覽量超過 12,000 次，且全球共有 4,600 名使用者。另有 190 名使用者為 2014 年 10 月下旬的 ISCA 大會準備時也完成了自我評量。

計畫經費來自歐盟體育「籌備行動」計畫（Preparatory Actions）。

GGGS 計畫體認到基層體育的治理機構從小型地方球隊到國家與區域組織都有，且涉及不同利害關係人，例如推選就任的志工領導者與約聘人員等。許多地方、區域及國家機構是由組織大會時選出的董事會治理，董事會成員多為志工，投入時間與服務熱忱治理組織。講師、指導員、教練等提供基層體育相關活動的人，也多以志工身分提供服務。個人承擔的責任不會因志工服務而減少，不過工作條件和懲戒制度（例如未完成工作的懲罰）和簽署正規工作契約的勞工並不相同。

基層體育志工所處的文化、經濟與政治背景自然非常多元。組織觸及的大眾人數、活動規模和產生的經濟效益也各不相同。一個共通點是這些組織最貼近民眾，而且每天提供最多人參與的體育活動。

重要發現與體悟「沒壞的話，就別修」

基層體育機構的領導者談到善治時，通常會馬上說：「我們是當志工做好事；我們沒做錯什麼。」整體而言，這些領導者以利他心態籌辦有益的服務與活動，實質報酬不是零，就是少之又少，許多領導者也一心想做好組織治理。因此，GGGS 促進基層體育善治的目標不是為了修復崩壞的制度，而是幫助基層體育領導者反思治理程序，維持制度完好。換言之，GGGS 旨在提升意識，並提供工具來處理潛在的治理問題。

文字方框 1.5 基層體育善治的風險舉例

利益衝突

- 非營利體育球隊的董事會必須決標，而球隊副主席任職於其中一家投標公司。
- 體育協會經理要聘雇一名新教練，應徵者之一是經理的姪女。

不當利益

- 某非營利運動球隊與一家企業簽署贊助協議兩個月後，贊助公司的經理贈送高級運動用品給運動球隊的主席。
- 運動用品製造商邀請一家運動球隊的主席和其妻子在 VIP 包廂觀賞地方甲級足球聯賽。幾個月後，主席和董事會同事決定向該廠商訂購更多運動用品。

如何把 GGGS 的核心理念傳達給基層體育產業的領導者呢？首先，務必說明善治的重點不是找出個別基層體育單位的治理問題，而是在越趨複雜的體育領域做到防患未然。其次，雖然許多組織認為自己沒有治理問題，實務案例卻能證明任何運動球隊或治理機構的領導者，每天都可能面對不同狀況與兩難，可能引發風險、利益衝突，甚至不當利益等問題（請見文字方框1.5）。

最後，務必了解沒有一體適用的模型，所以GGGS計畫的原則與準則可以視不同組織的資源與背景做彈性調整。

善治：從菁英體育到日常生活

ISCA擔心的問題之一在於GGGC的接受度，究竟產業內標的組織和領導者的興趣和接受度有多高？推廣善治這樣的主題時，必須根據球隊和組織經營的實務面向，推出實用又簡單的工具和方法，才能提升產業意識、促進反思，動員產業採行有效解決方法。最後結果顯示，這個議題受各級基層體育領導者熱烈迴響，他們認為學習新工具並加以運用，有助提升組織績效、讓決策更有依據，對於組織和個人都有很大助益。

整體而言，基層體育產業在治理方面表現十分不錯，但當今政治與社會環境越來越複雜，隨時都有努力空間，讓溝通與決策過程更透明、開放。這種想要自我進步的動力其實就是基層體育善治的精神。

附註

1- 莫根斯・柯克比為國際體育和文化協會（ISCA）主席。本章由 ISCA 籌募與媒體主任瑞秋・佩恩（Rachel Payne）以及專案經理薩斯卡・班尼迪奇茲・多瑪（Saska Benedicic Tomat）共同執筆。

2- 歐洲委員會，《歐盟基層體育資助研究：成果報告》（Study on the Funding of Grassroots Sports in the EU: Final Report），第 1 卷（布魯塞爾：歐洲委員會，2011），http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/docs/FinalReportVol1_en.pdf。

3- 例如，歐洲委員會曾指出：「歐洲的體育治理制度傳統上為金字塔結構……金字塔底層是運動球隊，往上一層是國家體育協會，通常每個運動項目各有個協會。這些協會包含高水準（菁英）體育和基層體育。國家體育協會在法規實施、賽事籌辦上扮演領導角色……金字塔頂端是國際體育協會或洲際體育協會。」區域委員會（Committee of the Regions）對於「歐洲體育模式」（The European Model of Sport）之意見，2011 年 6 月 27 日，http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/docs/FinalReportVol1_en.pdf。

4- 傑羅恩・雪爾德、漢妮・范德密爾申（Hanne Vandermeerschen）、夏洛特・范・圖孔（Charlotte Van Tuyckom）、藍科・霍克曼（Remco Hoekman）、柯恩・布里德維德（Koen Breedveld）以及史蒂芬・沃斯，《深入體育世界：歐洲運動參與現況：事實、反思與建議》（Understanding the Game: Sport Participation in Europe: Facts, Reflections and Recommendations）（魯汶：人體運動學與運動管理研究中心，天主教魯汶大學，2011），http://faber.kuleuven.be/spm/download.php?f=SPM10.pdf。

5-SportsEconAustria，《體育對歐盟經濟成長與就業之貢獻研究：成果報告》（Study on the Contribution of Sport to Economic Growth and Employment in the EU: Final Report）（維也納：SportsEconAustria，2012），http://ec.europa.eu/sport/library/studies/study-contribution-spors-economic-growth-final-rpt.pdf。

6- 英格蘭體育（Sport England），〈體育在英格蘭的經濟價值〉（‘Economic value of sport in England’）（倫敦：英格蘭體育，2013），www.sportengland.org/media/177230/economic-value-of-sport.pdf。

7- 歐洲理事會（Council of Europe），《歐洲全民運動憲章》（‘European Sport for All Charter’），第 1 條，www.coe.int/t/dg4/sport/resources/texts/spchart2_en.asp。

8- 聯合國人權事務高級專員辦事處（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights），〈公民與政治權利國際公約〉（‘International Covenant on Civil and Political Rights’，第 21、22 條，www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/ Pages/CCPR.aspx。

9- 國際體育和文化協會，《基層體育的善治：善治對基層體育的意義何在？》（Good Governance in Grassroots Sport: What Does Good Governance Mean to Grassroots Sport?）（哥本哈根：ISCA，2014），www.isca-web.org/files/GGGS_WEB/Files/GGGS_Final_Report.pdf。

10- 同上，第 4.2 章。

1-14 米蘭市的體育倫理守則 打擊運動領域中組織犯罪及貪腐的基層做法

保羅貝塔西尼・波諾麗（Paolo Bertaccini Bonoli）、
凱瑟琳・戈佐利（Caterina Gozzoli）[1]

問題緣起

米蘭市和倫巴底（Lombardy）大區向來為工業與服務業重鎮，對義大利GDP的貢獻約為25%，歷史上也素以推崇法治聞名。然而，過去十年來，組織犯罪率逐漸攀升[2]，警方一再追查到黑手黨染指建築、廢棄物回收、貿易、主要基礎建設與零售等產業。2014年初，米蘭正為2015年世界博覽會（Expo 2015）準備，當時卻爆發數起嚴重貪腐案，各界對此問題因而更加關注[3]。

儘管如此，許多米蘭人對於組織犯罪滲透到基層體育圈仍詫異不已。2011年3月，位於伊塞奧大道上的（via Iseo）里帕蒙蒂體育設施（Ripamonti sports facility）因米蘭打擊黑手黨行動「終極角石」（ ‘Redux-Caposaldo’ ）遭到扣押。這起行動發現該體育設施由弗拉奇家族（Flachi clan）經營，「其行使一般業主的所有權利：決定任用員工、解決爭端、管理服務以及賺錢獲利。而米蘭市作為設施擁有者，並不知道自己支持弗拉奇家族經濟活動的同時，也在資助該家族。[4]」設施收押後，隸屬中央政府的行政長官（prefetto）勒令關閉，市政府也吊銷其經營執照。2011年10月8日，建築物遭縱火攻擊嚴重損毀，犯案目的明顯是恐嚇。

因應措施

米蘭市和倫巴底大區已採取許多措施來打擊貪腐與組織犯罪，包括成立直接向市長匯報的打擊黑手黨委員會（Anti-Mafia Committee）、隸屬市議會的打擊黑手黨理事會（Municipality Council Anti-Mafia Commission），並在倫巴底設有「貪腐防治與透明度總長」[6]。米蘭市也首度在2014年10月啟動舉發機制[7]。

在體育方面，里帕蒙蒂一案已蒙上陰影，義大利體壇的許多問題又逐漸白熱化，民眾才了解到體育界面臨組織犯罪與違法的風險，就連基層體育也難逃魔爪。有鑑於此，米蘭市擬定了政策，希望能防治犯罪滲透到公有體育設施，體育也因此成為打擊黑手黨計畫的一環。掃黑政策由打擊黑手黨諮詢委員會（Commissione Consigliare Antimafia / Anti-Mafia Advice Committee）主席大衛・金泰利（David Gentili）帶領執行，並與體育署（Assessorato allo Sport / Department of Sport）和體育諮詢委員會（Commissione Consigliare Sport / Sports Advice Committee）合作。

用以落實政策的工具為《體育倫理守則》（Code of Ethics in sport，以下簡稱「《守則》」），米蘭市政府設施（基於公開招標結果由私人運動球隊或公司管理的110座設施）的授權管理單位以及國營企業 Milanosport（管理24座市政府體育設施）依規定皆須採行。

為了制訂《守則》及實施計畫，米蘭市自願與Avviso Pubblico協會[9]和國際透明組織義大利分會（Transparency International Italia）[10]簽署備忘錄，與技術專家及行政機關代表合作。第一項工作便是進行相關資料與意見的初步蒐集。

計畫一開始，眾人就發現重點不是只要防治組織犯罪滲透，而是要發展全方位策略來因應運動領域目前的倫理問題。《守則》最終版草案規畫了[12]個重點領域，以期達成兩大相關目標：打擊組織犯罪、培養體育界誠信風氣。

文字方框 1.6 米蘭市基層體育倫理守則重點[11]

1. 於社會及運動領域遵循「法治」至上原則。
2. 運動球隊進行自律管理。
3. 預防運動遭不當利用或受違法情事、犯罪與黑手黨利益之影響。
4. 體育協會和運動球隊成員有效參與其活動與決策過程，促進了解並推廣個人與集體責任。
5. 加強運動球隊和體育協會與在地社群之交流。
6. 在競技與非競技運動以及互動往來中體現公平、誠實與忠誠；體育協會和運動球隊應根據上述價值選

出領導者。

7. 發展體育活動，達到尊重自然、推廣環境永續之目的。
8. 提升體育內涵、強化體育廉潔得宜的形象，強調無隱瞞或無從查證之利益牽涉其中。
9. 強調體育協會和運動球隊如藐視法理、輕微違規，將增加犯罪滲透的風險。
10. 推廣全面資訊透明，方便取得和查核呈報資料與活動篩選標準。
11. 肯定運動有助兒童及成人的良好發展與人格展現，並進一步賦予運動促進社會進步、提升個人與社區生活水準的教育與文化功能。
12. 了解體育協會和運動球隊推廣之原則亦適用於參與籌辦與推廣運動活動的所有人，包含地方主管機關與行政單位。

《守則》肯定運動促進個人發展的正向功能，因此也有助於捍衛體育倫理，並加以強化彰顯。基於策略選擇因素，「文化與行為背景」也納入考量。近年來，體育精神因許多原因逐漸沒落：過度競爭、體育淪為生財工具、個人嘩眾取寵的行徑、粗俗與傷人言語、體育表現缺乏技巧成分、家庭介入指導員工作等。此外，義大利體育組織的運作效率不彰，造成輕微違規情事，政府與私人資助金因而遭大幅削減。考量上述情形，《守則》也提及言語使用、與家人分享資訊、訓練能力與學習目標的關聯、風險管理，以及爭議性情形應採取之程序等相關議題。

《守則》的採用與實施方法特別有創意，不僅納入區域內所有運動球隊，展現包容性；也歡迎球隊提供意見改善初版內容，讓各方都能參與其中。初步輔導階段以六個球隊為試行對象，《守則》最後經測試修訂並公開發布，強制所有球隊採行實施。活躍於運動領域的任何法律實體，從合股公司到非營利基層團體等，後續也能採用《守則》。不同於其他規範，《守則》協助決策者從各種角度審慎評估現況，避免僅流於形式，甚至讓組織用以推卸自身責任，違反制定初衷。相反地，運動球隊必須嚴格自我審視，依組織情況採取合宜決策。

初步經驗與後續措施

2014年底，《守則》與實施計畫已提供給110個授權單位以求進一步改善，其中6個運動球隊已啟動正式採納程序。2015年，《守則》宣導網站正式上線，期能促進授權單位、政府機關與公民之間的交流。2015年2月到5月間，政府指派委員會評估試行球隊實施《守則》的成效，以利其他球隊與政府機關一起合作改善缺失，打造更合適的政策。

從計畫的許多面向能汲取出四個寶貴經驗。首先是可靠資料的重要性。除了里帕蒙蒂體育中心的個案，其他基層體育組織涉及違法行為的初步系統化資料有限，因此很難鼓勵潛在利害關係人參與。為了克服阻礙，相關單位採取了三個步驟：研擬訓練與資訊計畫、與兩個利害關係人焦點團體召開會議、籌資進行地區性深入研究。

其次是公私部門合作的重要。公部門能擬定方向、提供輔導，公民團體與私部門可帶領執行計畫。國際透明組織與Avviso Pubblico等NGO的參與，加上其卓著聲譽，幫助市政府贏得信任、順利推行計畫。此外，地方運動球隊的積極合作也至關重要，能避免後續計畫成為散沙。

第三，許多球隊決策者監督倫理相關計畫的能力不足，辦理訓練活動能有效協助他們落實守則。組織負責人了解「貪腐」與「犯罪滲透」的議題後，能很快體認到自己的組織缺乏必要工具。籌辦適當訓練活動會需要額外的時間與資源。

最後，米蘭市政府制定《體育倫理守則》的例子顯示，要集結基層體育單位的力量來提倡倫理價值，運動球隊必須付出極大努力，因此政府須事先規畫收費或折價的配套服務，提供後續協助，讓球隊認為計畫可行也對其有益。整體過程需要許多資源，例如設立常駐輔導單位協助處理重大情形、針對有意投入企業社會責任計畫的贊助商建立合作平台，以及舉辦更多活動來向主管、講師、家庭與基層體育所有參與者宣傳倫理的重要。

附註

1- 保羅貝塔西尼・波諾麗任職於國際透明組織義大利分會，凱瑟琳・戈佐利為聖心天主教大學心理研究所（Alta Scuola di Psicologia Agostino Gemelli，ASAG）主任。作者分別代表國際透明組織義大利分會以及聖心天主教大學，協助制定《體育倫理守則》與實施計畫、提供籌備上的專業建議，並直接參與過程。本章係作者依據個人經驗撰寫而成。

2- 米蘭出現黑手黨後引發各界關注，市民對於米蘭遭組織犯罪滲透非常震驚。請見 CaféBabel（英國），〈米蘭是黑手黨「光榮會」的大本營〉（ 'Milan is the true capital of the 'Ndrangheta' ），2010 年 4 月 9 日，www.cafebabel.co.uk/society/article/milan-is-the-true-capital-of-the-ndrangheta.html。 另請見 DissentMagazine.org（美國），〈米蘭打擊黑手黨行動〉（ 'The anti-Mafia movement in Milan' ），2010 年 4 月 2 日，www.dissentmagazine.org/online_articles/the-anti-mafia-movement-in-milan。 南多・達拉・基耶薩（Nando dalla Chiesa）為義大利憲兵隊將軍卡洛・阿爾貝托・達拉・基耶薩（Carlo Alberto Dalla Chiesa）之子，於 1981 年在巴勒摩慘遭黑手黨殺害。他自 1980 年初便帶領公民團體發起打擊組織犯罪的運動，並在 2011 年受任成為米蘭打擊黑手黨委員會主席。請見《Gazzetta del Mezzogiorno》日報（義大利），〈疑似光榮會分子於倫巴底遭逮捕〉（ 'Suspected 'Ndrangheta mobsters arrested in Lombardy' ），2014 年 12 月 18 日，www.lagazzettadelmezzogiorno.it/english/suspected-ndrangheta-mobsters-arrested-in-lombardy-no678971。

3- 近年來爆發許多貪腐醜聞；請見《每日事實報》（Il Fatto Quotidiano）（義大利），〈Antonio Acerbo, commissario Expo indagato per corruzione su "Vie d'acqua"〉，2014 年 9 月 17 日，www.ilfattoquotidiano.it/2014/09/17/expo-il-commissario-delegato-acerbo-indagato-per-corruzione-e-turbativa-dasta/1123624； 以及 ItalyChronicles.com，〈米蘭準備 2015 世博會，貪腐醜聞蒙陰影〉（ 'Corruption scandal hits Milan Expo 2015 preparations' ），2014 年 5 月 8 日，http://italychronicles.com/corruption-scandal-hits-milan-expo-2015-preparations。世界博覽會籌備初期便發生許多違法情事，因此後續明特別採行「合法性協定」（Protocol of Legality）：Expo2015.org（義大利），《合法性協定》，www.expo2015.org/en/transparency/legal-notes/protocol-of-legality；然而該措施效率低落，請見：ExpoLeaks.it（義大利），〈黑手黨與模糊目標，打擊黑手黨委員會：「2015 世博管控措施不夠」〉（ 'Mafia and unclear bids, "Controls on Expo 2015 are not enough" says Antimafia Committee' ），2014 年 8 月 8 日，www.expoleaks.it/mafia-and-unclear-bids-controls-on-expo-2015-are-not-enough-says-antimafia-committee。

4-2011 年 3 月 13 日，該行動由米蘭檢察官吉賽普・吉納里（Giuseppe Gennari）下令執行。命令內容請見義大利國會法案：www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed533/pdfbt13.pdf。

5-《米蘭晚郵報》（Corriere della Sera），〈Pisapia: avvertimento della 'ndrangheta l'incendio di via Iseo〉，2011 年 10 月 10 日，http://milano.corriere.it/milano/notizie/cronaca/11_ottobre_10/incendio-iseo-ndrangheta-1901773343877.shtml；義大利媒體《Il Giorno》，〈Rogo al centro sportive ex feudo della malavita〉，2011 年 10 月 8 日，www.ilgiorno.it/milano/cronaca/2011/10/08/596841-incendio_centro_sportivo_feudo_della_malavita.shtml。另請見 MilanoX.eu（義大利），〈Un anno fa la 'Ndrangheta bruciava il palazzetto di via Iseo〉，2012 年 10 月 8 日，www.milanox.eu/un-anno- fa-la-ndrangheta-bruciava-il-palazzetto-di-via-iseo。

6- 倫巴底大區於 2013 年 5 月設立此一職：www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=Regione%2FDetail&cid=1213619980676&pack edargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213582351799&pagename= RGNWrapper。

7-2014 年 10 月 10 日市議會終於批准後，便開始實施：《每日事實報》（義大利），〈Corruzione, Comune di Milano adotta il "whistleblowing": che Expo ha rifiutato〉，2014 年 10 月 11 日，www.ilfattoquotidiano.it/2014/10/11/corruzione-comune-di-milano-adotta-il-whistleblowing-che-expo-ha-rifiutato/1150186。

8- 包含 2011 年足球賽踢假球醜聞，請見：維基百科，〈2011-12 年義大利足球醜聞〉（ '2011–12 Italian football scandal' ），http://en.wikipedia.org/wiki/2011%E2%80%9312_Italian_football_scandal；以及 2012 年倫敦奧運前夕的「史瓦澤禁藥案」：ESPN（美國），〈艾力克斯・史瓦澤遭驗出禁藥〉（ 'Alex Schwazer caught doping' ），2012 年 8 月 6 日，http://espn.go.com/olympics/summer/2012/trackandfield/story/_/id/8239963/2012-london-olympics-2008-olympic-race- walker-champion-alex-schwazer-caught-doping。另請見近期義大利檢察官圭多・利斯波里（Guido Rispoli）之重要訪談報導：《米蘭體育報》（La Gazzetta dello Sport）（義大利），〈Caso Schwazer, parla il procuratore Rispoli: "Ecco le nuove armi contro il doping"〉，2014 年 9 月 23 日，www.gazzetta.it/Atletica/23-09-2014/caso-schwazer-parla-procuratore-rispoli-ecco-nuove-armi-contro-doping-90535055331.shtml；以及球迷暴力事件，請見 CNN（美國），〈羅馬義大利盃足球決賽染血，球迷送醫命危〉（ 'Violence mars Italian Cup final in Rome as fan remains critical in hospital' ），2014 年 5 月 7 日，http://edition.cnn.com/2014/05/03/sport/football-italy-napoli-violence-ultras；以及《安莎通訊社》（ANSA）（義大利），〈「混球杰尼」義大利盃足球賽遭捕：最新消息〉（ 'Soccer: "Genny the Scumbag" arrested over Cup trouble — update' ），2014 年 9 月 22 日，www.ansa.it/english/news/2014/09/22/soccer-genny-the-scumbag-arrested-over-cup-trouble-update_8114ef27-b072-44b0-861a-cd3ef8b9ee0e.html。有關義大利足球界種族歧視之參考文獻為莫羅・瓦列里（Mauro Valeri）所撰之《Che razza di tifo: Dieci anni di razzismo nel calcio italiano》（羅馬：Donzelli，2010）。

9-Avviso Pubblico 為一義大利主要協會，成立於 1996 年，旨在連結市、省與區域層級的地方政府機關；請見：www.avvisopubblico.it/home/associazione/chi-siamo/about-us。為提倡行政機關透明與公平的《比薩章程》（Charta of Pisa）於 2012 年頒布，現已更新於《Avviso Pubblico 章程》（Charta of Avviso Pubblico）；請見：www.avvisopubblico.it/home/progetti/progetti-in-corso/carta-di-avviso-pubblico。

10- 國際透明組織義大利分會也與聖心天主教大學體育系碩士生合作，在凱瑟琳・戈佐利主持下於 ASAG 高等研究所（http://asag.unicatt.it）研究運動作為心理社會介入措施；請見 http://asag.unicatt.it/asag-sport-e-intervento-psicosociale-ix-edizione-presentazione。

11- 為《倫理守則》主要原則摘要。線上完整全文請見：www.codiceeticosportmilano.net。



足球產業中的金錢

市場與私人利益

2


2025
MIZUNO



2-1 越位
國際足球總會、行銷公司以及足球過當的影響力

賈米爾・沙德（Jamil Chade）[1]

「你們創造出了一頭龐然巨獸。」根據塞普・布拉特（Sepp Blatter）所說，這句警言是1974年到1988年國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association， FIFA）的主席—若昂・阿維蘭熱（João Havelange）告訴他的[2]。巴西出身的阿維蘭熱，說的不是貪腐、賄賂或是委員會，而是指跨國公司、電視網受邀參與足球賽這件事會永遠改變足球這項運動，讓全球各地的觀眾都看得到足球賽。然而，由於沒有監督機制，罪惡的聯盟也應運而生，讓一小群官員、商人有能力掌控足球，並且掌握住全球數百萬足球迷的激情。

國際足球總會的演變

1970年代中期，阿維蘭熱才剛成為FIFA的主席。當時，FIFA還只是個位於蘇黎世市郊的小型組織實體，只有12名員工；不只如此，根據布拉特的敘述，FIFA還面臨嚴重的經濟困難。然而，有三個層面會為FIFA帶來變革。首先是政治層面。阿維蘭熱把非洲和亞洲地區的去殖民化視作擴大足總的大好機會[3]。畢竟，這些分布在非洲和部分亞洲地區的新興獨立國家，不只需要一面國旗和一席聯合國位置，也需要一支國家足球隊。FIFA提供這些國家經濟協助，還贊助了足球制服甚至足球等；相對地，阿維蘭熱在全球締結了一群政治上的盟友。

第二個引發變革的層面，是引進贊助商這個重大決定。愛迪達就是第一批贊助足總的廠商，贊助的是這項運動的基本要素，也就是足球。愛迪達在FIFA投注了大筆資金，因而得以宣稱自家公司擁有世界盃足球賽的官方指定用球，好像其他廠牌的足球都不夠格在世足賽上使用似的。有一些跨國公司也效法愛迪達，也因為如此，今日的世界盃獎盃巡遊之旅，其實就是可口可樂公司舉辦的活動。球迷跟歷屆以來最吸引人的獎盃拍照時，背景幾乎都有可口可樂這間美國公司的品牌入鏡。

然而，足球之所以成為全球最多金、最受歡迎的運動，其實是第三個層面打造了必要條件，也就是越來越受喜愛的電視網，以及初具雛形的即時轉播。電視網會支付FIFA上百萬美元以取得轉播比賽的獨家播放權，而照理來說 FIFA 會將這些錢用來投資足球運動。

政治影響力擴大、贊助商以及全球電視網成長等三個層面，讓 FIFA 從當年位在蘇黎世某個山頭的小組織，蛻變成全球性的超級強權。今日，FIFA存放在蘇黎世的財政儲備金高達15億美元，10年內就成長了10倍之多[4]。上一屆在巴西舉行的世界盃足球賽，更為 FIFA 創造了57億美元的財政收入[5]，比2006年的德國世足賽多出近兩倍[6]，創下新記錄。

這些財務收入究竟帶來了什麼樣的影響呢？有監督機制在管控足球界現況以及足球帶來的財富嗎？缺乏管制就是 FIFA 這個新興全球性組織的致命傷。足球產業成長的同時，肩負足球「全球政府」之責的FIFA和1970年代時相比無太大差別：只有少數幾人做全部的決策，合約內容完全不透明，也不需檢視合約正當性；然而，足球帶來的收益金額之高，卻是前所未見的。2015年5月27日，美國司法部起訴了14位FIFA官員及商人，就是組織40年來不受管制所造成的後果。

行銷公司、電視網以及跨國公司的行賄現象

美國司法部起訴事件揭露媒體和行銷公司如何以佣金收買FIFA的官員、以及其他運動組織。如此一來，這些公司就能夠取得、維持或是延期有利可圖的合約，以獲得足球賽的轉播權。接著，行銷公司會在全球販售這些轉播權，進而獲取龐大利潤。

美國司法部的調查也指出，權力結構和款項流動並不總是直接進行的。不少中介機構被有系統地建置出來，其中許多機構都是為了讓公司傳送賄款及其他違法款項到FIFA官員手中。檯面上，這些中介機構是「行銷公司」；然而，司法部資料顯示，這只是為了遮掩不法款項和腐敗而已[7]。這些公司遭指控將賄款交移到全球各處，總額超過1億5千萬美元，時間持續20多年[8]，他們經常利用離岸金融中心，像是位於西加勒比海的開曼群島[9]。

根據資料顯示，賄賂的目的是為了取得利潤豐厚的轉播權，包含電視臺轉播好幾個錦標賽的權利。舉例來說，2015年至2023年美洲盃足球賽（Copa América）轉播權，就是由位於阿根廷的合資行銷公司—達提沙（Datisa）所買下。美國司法部在2015年5月的調查發現，光是這個案子的賄款就高達1億1千萬美元，且賄款僅提供給少數任職於運動部門

的官員，數名南美洲的國家足球協會負責人涉嫌招收賄賂[10]，包括何塞瑪麗亞・馬林（José Maria Marin）、巴西足球協會（Brazilian Football Confederation / Confederação Brasileira de Futebol，CBF）前任會長歐金尼奧・菲格雷多（Eugenio Figueredo）和南美足球協會前任會長（South American Football Confederation，CONMEBOL）等。調查結果也顯示企業願意以行賄換取獨家轉播權。美國FIFA起訴書披露，這家美國大型運動服裝品牌與 CBF 之間的交易是最明顯的證據。根據調查，為了確保交易能夠持續進行，額外的4千萬美金賄款已被存入瑞士的銀行帳戶[11]。

掌握了這座「金庫」的FIFA官員，必定會為了保住他們的權力而長期奮戰，藉此透過「出售」足球以致富。FIFA和地區協會的選舉不僅是體育界的大事，也是決定哪些組織能夠控制賄款流通的關鍵時刻。

缺乏課責制度

有人要求FIFA官員為自己設下授權限制，也有人提出要規定執行委員會會長和會員的年齡限制，想當然爾，FIFA都拒絕了這些提議。就算FIFA在2010年決定要為2018年和2022年的世界盃足球賽挑選場地，也不足為奇。整個世代的決策權和每位參與者的利潤都被鎖在FIFA的金庫裡了。

此外，法律並不鼓勵調查人員偵查這些決策，FIFA在瑞士的地位也使得相關調查幾乎不可能著手，直到最近才有了轉變。然而，FIFA在全世界主宰了一場遊戲，遊戲規則很簡單：任何調查FIFA的國家當局都會被他們視為威脅，意味著該國主辦大型活動的可能性近乎於零。簡單來說，就是兩個字：敲詐。行銷公司、投資人、電視網和跨國公司都是這場遊戲的玩家，遊戲地點就是FIFA，這些玩家共同腐化了足球系統，他們歡迎、甚至要求賠償金和佣金。

美國司法部長洛雷塔・林奇（Loretta Lynch）在2015年5月27日發表的新聞稿中表示：「根據起訴書的指控，美國境內和境外皆可見猖獗、根深蒂固且有系統的貪腐[12]。」 她說：「至少有兩代足球官員被指控濫用職權收受數百萬美元的賄賂和回扣。這深深地影響了許多受害者，從少年足球聯盟和發展中國家一這些應該從組織所擁有的商業權利中獲益的群體，到國內與世界各地的球迷，要不是有他們對這項運動的支持，那些權利不會那麼有價值[13]。」

私人的不當影響一以巴西為例

行銷公司的不正當影響也可以在國家聯合中看到，巴西的案例就是一個鮮明的例子。CBF和沙烏地阿拉伯的投資方ISE一資料庫供應集團（DAG Group）的一部分簽署了一份祕密合約，CBF答應讓ISE全權組織、探究並受益於巴西國家隊超過一百場的比賽，合約直到2022年才終止[14]。根據CBF和資料庫供應集團的合約註明：「CBF給ISE組織、主辦、商業化並產出世界各地比賽的獨家權利，巴西的賽事當然也包括在內[15]。」

因此，投資者為了追求即時的金融利益，有權要求教練選擇一個在市場行銷方面最具吸引力的球隊。該合約規定：「球員名單若有任何變更都要以書面形式通知ISE，並在雙方的共識下確認。在這種情況下，CBF將盡全力找到在市場行銷價值、球技和聲譽方面都有同等水平的新球員，來取代原本的球員[16]。」

這份合約對比賽產生了重大的影響，因為它限制了球隊經理在未來栽培下一代明星球員和強勁球隊的能力。他們不得不緊跟著當時最優秀、最受歡迎的運動員，沒有其他空間投資年輕的新人球員。

結論

美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation，FBI）的調查和祕密合約都揭示：足球長期受到商業集團和一些私人利益所控制。若要打破這個結構，必須透過法律來干預，但只靠執法是不夠的。只要FIFA內外沒有明確的規則，贊助商、電視轉播權和商業合作夥伴之間的合約不透明，商業利益的不當影響仍然是這項運動的重大威脅。

除非進行改革，為當選FIFA要職的人制定明確的指導方針，否則該機構將會繼續作為一家不透明的私人公司運作。在地區協會和國際組織的官員授權有所限度之前，FIFA只不過是「足球寡頭政治」的一種工具，他們將透過利用和操縱全世界數百萬球迷的情感而獲利。

附註

1- 賈米爾・沙德是巴西報紙《O Estadão》報紙的駐歐洲記者。

2-《金融時報》（英國），〈塞普・布拉特警告 FIFA 贊助商不要造反〉（ ‘Sepp Blatter warns FIFA sponsors not to rebel’ ），2015 年 5 月 29 日，www.ft.com/intl/cms/s/0/47c4986c-062a-11e5-89c1-00144feabdc0.html#axzz3f8YimKLQ。

3- 國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA），〈FIFA 歷史：新世代〉（ ‘History of FIFA: a new era’ ），www.fifa.com/about-fifa/who-we-are/history/new-era.html。

4-FIFA，〈2014 FIFA 財報〉（FIFA: Financial Report 2014）（蘇黎世：FIFA，2015），www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/56/80/39/fr2014weben_ neutral.pdf。

5- 同上。

6-FIFA，〈2006 FIFA 財報〉（FIFA: Financial Report 2006）（蘇黎世：FIFA，2007），www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/51/52/65/2006_fifa_ar_en_1766.pdf。

7- 美國紐約東區聯邦地區法院，起訴書文號 15 CR 0252（RJD）（RML），2015 年 5 月 20 日，www.justice.gov/opa/file/450211/download。

8- 美國司法部，〈9 位 FIFA 官員和 5 位企業主管因敲詐勒索與貪腐起訴〉（ ‘Nine FIFA officials and five corporate executives indicted for racketeering conspiracy and corruption’ ），2015 年 5 月 27 日，www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and。

9- 美國紐約東區聯邦地區法院（2015 年 5 月 20 日）。

10- 同上。

11- 同上。

12- 美國司法部（2015 年 5 月 27 日）。

13- 同上。

14-《O Estadão》報紙（巴西），〈文件顯示了 CBF 如何「出售」巴西隊〉（ ‘Documentos mostram como a CBF “vendeu” a seleção Brasileira’ ），2015 年 5 月 16 日，http://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,documentos-mostram- como-a-cbf-vendeu-a-selecao-brasileira,1688813。

15-CBF 和資料庫供應集團（DAG Group）的合約第 3.1 條，簽署於 2011 年 12 月 27 日：參見《O Estadão》報紙（2015 年 5 月 16 日）。

16-CBF 和資料庫供應集團的合約第 9.3 條：參見《O Estadão》報紙（2015 年 5 月 16 日）。

2-2 探討英國的「離岸投注賽計畫」

喬治・藤內（George Turner）[1]

多年來，租稅正義聯盟（Tax Justice Network，TJN）已著手研究離岸金融產業（offshore financial industry）對世界經濟活動的影響。TJN認為被通稱為「避稅天堂」的保密和避稅服務對全球經濟有害。祕密的資金流動創造了洗錢的機會，不僅破壞了民主，還削弱了國家，也扭曲了經濟活動。

TJN 的工作範圍有個特別的內容，就是量化離岸產業的規模。2005年，TJN發布了第一份報告《離岸價格》（The Price of Offshore）[2]，預估有11.5兆美元都由高資產人士在海外所持有。

2012年，TJN 重新審視了這項研究[3]，發現有21兆到32兆美元存放在海外。但這只是保守估計而已，因為沒有考量到房地產、遊艇和其他高價值的奢侈品。從特定角度來看這個數字，全世界每年生產的商品和服務大約有74兆美元的產值。

離岸產業之於體育

離岸的資金流動隨處可見，並且存在於經濟生活的各個部分。舉例來說，在英國就連稅務稽查員都把自己的辦公空間外包出去了[4]。體育產業也不例外。許多年來，高收入的體育明星都把自己的財產安放在避稅天堂，例如：摩納哥或瑞士。儘管他們在比賽中自豪地展示自己的國旗，卻似乎不願意和自己的國家分享他們的財富。

在英國職業足球聯賽中，共有34家球隊現在歸海外公司所有[5]，也就是至少 25% 的國家職業足球隊。TJN決定嘗試量化職業足球隊的離岸資產，並將英國球隊排在聯賽表中，那張表既考察了從海外流入球隊的資金，又考量了融資所涉及的管轄權保密性。我們的研究發現，海外公司總共持有大約30億英鎊（約48億美元）的資產[6]，其中絕大多數來自保密司法管轄權和避稅天堂，例如開曼群島和英屬維爾京群島[7]。

釐清TJN打算做什麼很重要。這項計畫唯一關切的是位於海外經貿中心之公司所持有的貸款和股份，並不著眼於外國所有權或外國投資者。這些公司幾乎都被認為是空殼公司，除了控制球隊外沒有其他目的。而公司的最終所有人可能在任何地方，包括英國。

雙城紀事

以博爾頓足球隊（Bolton Wanderers FC）為例。該球隊現在位於英國第二梯隊的下半部分，其歷史可追溯至1874年，當時的博爾頓是一個蓬勃發展的工業小鎮，也是1888年英格蘭足球聯賽（Football League）的12創始成員都市之一。如今，這個球隊是由埃迪・戴維斯（Eddie Davies）OBE 所控制，他是一位在自動調溫器行業中致富的當地男子。雖然戴維斯現在住在曼島（Isle of Man），但他的孩子仍在博爾頓生活。

然而，戴維斯並不直接擁有球隊。相反地，所有權和財務都是透過許多避稅天堂來作業的。布登休閒股份有限公司（Burnden Leisure PLC）是英國控股公司，由百慕達的菲卓爾信託公司（Fildraw Trust）所有。大部分的資金來自一家名為月移投資有限公司（Moonshift Investments Ltd）的貸款，該公司的所在位置據說是在英屬維爾京群島上[8]。但TJN無法找到月移註冊的公開記錄。雖然戴維斯對月移有實益利益[9]，但TJN無法確定他是否真的擁有或控制該公司。這是球迷們應該關注的問題，因為球隊完全依賴於這些海外貸款。

另一方面，以南安普敦足球隊（Southampton FC）為例，這是由瑞士工業女繼承人卡塔琳娜・利勃海爾（Katharina Liebherr）所有。利勃海爾以自己的名義擁有股份，而非經由一些離岸金融公司，這可以從聖瑪麗足球集團有限公司（St Mary's Football Group Limited）的年度會報中看出[10]。這是耐人尋味的離岸投注賽計畫怪象：一名來自惡名昭彰的避稅天堂—瑞士—的女人擁有自己名下的英國足球隊股份，但無論出於何種原因，博爾頓足球隊的所有人確實是來自博爾頓的，並透過在數千英里外的避稅天堂加勒比地區登記的信託公司擁有該球隊。有人可能會想問，這樣的安排究竟有什麼原因？

只有博爾頓案件在金融保密方面存在風險，因為有人以自己的名義擁有英國公司的股份，這與TJN所要求的一樣透明。

衡量離岸投注賽計畫有什麼價值？

雖然任何人都可以在英屬維京群島設立一個匿名的離岸公司，只是為了好玩也無妨，但單純擁有一家離岸公司並不表示一定在做什麼違法勾當。但就TJN的經驗來說，這些公司從事避稅、洗錢等非法金融活動的風險相對要大得多。

在體育界有幾起引人注目的案例。舉例而言，2009年伯明翰足球隊（Birmingham City FC）被一位自稱原先是理髮師的商人楊家誠（Carson Yeung Ka Sing）收購。楊家誠說他用為有錢又有名的客人理髮以及在澳門玩百家樂的利潤投資[11]再房地產和股票，積累了巨額的財富。他用巨頭國際控股公司（Grandtop International Holdings）來完成交易，該公司於開曼群島註冊成立，之後更名為伯明翰國際控股（Birmingham International Holdings）。

然而，香港警方對此持懷疑態度，並開始調查他的資金來源。2014年，楊家誠因洗錢被判處六年徒刑[12]，他被揭露曾代表第三方處理了犯罪所得。用於支付伯明翰足球隊的資金很可能也來自這些源頭。

無害的金融樂趣？

當球隊的董事們參與可疑業務，或如一些人所說具「異國情調」的金融交易時，絕對是一場有受害者的犯罪。每週都有數百萬人將支持他們的球隊作為擺脫日常生活的一種手段，他們把自己的心、靈魂和夢想全都傾注到球隊中。然而，從蘇格蘭球隊「流浪者足球隊」（Rangers FC）的經驗可以看到，離岸結構的使用也可能使球隊的存在完全暴露於危險當中。

總部位於格拉斯哥（Glasgow）的球隊收到建議，以為如果代表他們的球員設立澤西信託基金[13]，就可以大大節省所得稅。這場騙局的始作俑者是稅務顧問保羅．巴克森德爾-沃克（Paul Baxendale-Walker），他後來離開了稅務產業，在成人影片中出演[14]。為了使該騙局成功奏效，財務保密是箇中關鍵，信託也必須獨立於球隊，而且他們沒有跟足球聯盟報告為球員所支付的款項。流浪者足球隊的管理階層簽署了一大堆私人協議，但向球員保證一定會用信託支付款項給他們。這使球隊能支付球員更多費用，因為他們不需要繳納稅款。

這對球迷來說是好事嗎？球迷會看到他們的球隊吸引更好的球員、獲得更多成功嗎？答案是否定的。英國稅務海關總署（HM Revenue and Customs，HMRC）發現了附加協議，並質疑巴克森德爾-沃克的稅收結構。他們得出了以下結論：澤西信託只是另一種向球員支付工資的方式，因此應該按此徵稅。由於球隊財務狀況不穩定而無法支付應付稅收，HMRC為球隊提供了大額的退稅稅收法案。該球隊遭強制託管後最終被清算稅務。稅務案件仍繼續進行著，到目前為止，該公司在每一個階段都獲得勝利，但HMRC繼續向更高層級的法院上訴[15]。為了繼續流浪者足球隊的傳統，新的公司成立了，但必須進入蘇格蘭職業足球聯賽的底部。

險象環生的生意

體育是一門大生意。根據勤業眾信的數據，世界上收入最高的20家球隊在2013年至2014年間賺了超過60億歐元（約67億美元）[16]。包括不受監管的亞洲市場，全球博彩產業總價值據說超過1兆美元17。雖著投注場周圍的巨額資金流動，從非法避稅到賄賂和貪腐等各種非法金融交易都有巨大的機會。毫無疑問的是，無論球隊或所有者使用離岸結構的原因是什麼，在結構層面上，透過輕度監管的秘密金融中心和避稅天堂周轉大量資金，將會增加出事的風險。TJN針對「離岸投注賽計畫」的報告只提供給體育經濟風險水平一個評估指標：球隊所有權中的離岸金融數值。令人惴惴不安的發現是——至少在英國，這種做法其實是很普遍的。

離岸經濟中充分記錄的問題對球隊的財務狀況構成真正的風險。為了比賽和球迷的利益，現在還不是時候讓足球和體育當局認真對待金融保密問題嗎？

附註

1- 喬治．藤內是建立在英國雀斯漢（Chesham）的租稅正義聯盟（Tax Justice Network，TJN）的作者與研究人員。

2-TJN，《離岸價格》（The Price of Offshore），簡報（雀斯漢，英國：TJN，2005），www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf。

3-TJN，《離岸價格重審版》（The Price of Offshore Revisited）（雀斯漢，英國：TJN，2012），www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf。

4- 會計世代（Accountancy Age）（英國），〈Mapeley 抨擊 HMRC 在海外公司交易的「商業頭腦」〉（ ‘MPs slam HMRC “business acumen” over offshore company deal’ ），2010 年 4 月 14 日，www.accountancyage.com/aa/news/1808456/mps-slam-hmrc-business- acumen-offshore-company-deal。

5- 參見離岸投注賽計畫（The Offshore Game）（英國），〈離岸聯盟〉（ ‘The offshore league’ ），www.theoffshoregame.net/the-offshore-league。

6- 離岸投注賽計畫（英國），〈在英國離岸足球聯盟的 30 億英鎊〉（ ‘£3bn in the UK’s offshore football league’ ），2015 年 4 月 14 日，www.theoffshoregame.net/3bn-in-the-uks-offshore-football-league。

7-TJN，《離岸投注賽計畫》（The Offshore Game）（雀斯漢，英國：TJN，2015），www.theoffshore game.net/wp-content/uploads/2015/04/Final-Offshore-Game-Report.pdf。

8- 同上，第 25 頁：「線上論壇表示，月移公司是在英屬維爾京群島註冊的，但該離岸投注團場隊找不到任何官方記錄來證實這一點。」

9-《每日電訊報》（Daily Telegraph）（英國），〈博爾頓足球隊必須避免英格蘭超級足球聯賽才能處理 1.1 億英鎊的債款〉（ ‘Bolton Wanderers must avoid Premier League relegation to tackle £110m debt’ ），2012 年 1 月 13 日，www.telegraph.co.uk/sport/football/teams/bolton- wanderers/9014275/Bolton-Wanderers-must-avoid-Premier-League-relegation-to- tackle-110m-debt.html。

10- 參見 Company Check 公司（英國），〈聖瑪麗足球集團有限公司〉（ ‘St Mary’s Football Group Limited’ ），http://companycheck.co.uk/company/06951765/ST-MARYS-FOOTBALL-GROUP-LIMITED/group-structure# shareholders。

11-《金融時報》（Financial Times）（英國），〈球隊所有人楊家誠從貧到富再到貧〉（ ‘Carson Yeung, club owner who reeled from rags to riches to rags’ ），2014 年 3 月 7 日，www.ft.com/cms/s/0/0654a212-a5ed-11e3-9818-00144feab7de.html# axzz3YuisjEIW。

12- 參見香港政府的法律參考資料系統（Legal Reference System）網站：http://legalref. judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result.jsp?isadvsearch=0&txtSearch=dccc860% 2F2011&vm=GO%21&txtselectopt=4&stem=1&selDatabase=JU&selDatabase=RS&sel Database=RV&selDatabase=PD&selall=1&order=1&SHC=&page=1。

13-《蘇格蘭人報》（The Scotsman）（英國），〈流浪者足球隊解體〉（ ‘The unravelling of Rangers’ ），2011 年 4 月 16 日，www.scotsman.com/sport/ the-unravelling-of-rangers-1-1587442。

14- 參見維基百科網站：http://en.wikipedia.org/wiki/Paul_Baxendale-Walker。

15-BBC（英國），〈HMRC 批准上訴流浪者足球隊稅務案件的決定〉（ ‘HMRC granted leave to appeal Rangers tax case decision’ ），2014 年 8 月 27 日，www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-business-28957732。

16- 勤業（英國），〈勤業足球財富聯盟 2015〉（ ‘Deloitte Football Money League 2015’ ），2015 年 1 月，www2.deloitte.com/uk/ en/pages/sports-business-group/articles/deloitte-football-money-league.html。

17-《每日電訊報》（英國），〈足球當局打擊在亞洲違法博彩市場的 1 兆美元犯罪〉（ ‘Football's authorities fighting1trillion crime wave powered by illegal betting markets in Asia’ ），2013 年 2 月 4 日，www.telegraph.co.uk/sport/football/international/ 9848868/Footballs-authorities-fighting-1trillion-crime-wave-powered-by-illegal-betting-markets-in-Asia.html。

2-3 不合適、不正當的英國足球隊所有權

阿瓊・美蒂希（Arjun Medhi）[1]

緒論

洗錢和足球隊的不當所有權被認為是體育誠信的主要威脅[2]。洗錢是犯罪分子掩蓋非法財富的過程，使之看似來自合法的來源，而足球牽涉許多不同層面[3]。洗錢可以透過各種方式完成，特別是透過誇大門票銷售量、購買空觀眾座位、虛造收入來源以及參與體育場附近的物業開發來操縱球隊的帳戶。球員轉會的國際市場也可以成為洗錢的工具之一，就像誇大商品和虛報發票的洗錢做法般謊報球員身價[4]。洗錢的另一個手段是利用避稅天堂和讓空殼公司及影子董事當足球隊老闆。足球界這種欺詐和腐敗經常見報，涉及並影響了更廣泛的群體，也危害了比賽和品牌的價值。

尤其是當足球隊負債累累的時候，對想洗刷非法收入的罪犯來說就是很有吸引力的目標。不像其他產業的大企業，財富和權力往往不在足球隊中傳播，讓球隊容易受到一兩個人的行為影響。英國的足球產業也缺乏有效監管，使犯罪分子更容易包抄足球體系。由於這些因素，弱勢的球隊更有可能接受（可能是在不知情的情況下）非法洗錢[5]。此外，當無法確定球隊的實際所有人或財富來源時，英國球隊顯然有淪為洗錢工具的風險。這裡就提出了一個問題：為什麼國家足球部門當局和球迷允許身份不明的富有投資者擁有球隊呢？

打擊洗錢和球隊的違法融資

有各種策略能用來對付洗錢和非法融資的足球隊，包括：制定行為守則、引進檢舉政策、設立倫理委員會、實施制裁、開設培訓課程，以增進對欺詐和貪腐的瞭解，並確保賬目和記錄經過審計。然而，英國足球當局用來保護足球遠離欺詐和貪腐的關鍵策略是：合格人選的檢驗。對於潛在的球隊所有人和董事來說，這種檢驗方式共有三項，每項檢驗都由英格蘭足球超級聯賽（Premier League，以下簡稱為英超聯賽）、足球聯賽和足球協會（FA）各自操作。這些檢驗的目標在於：

・防止任何持有犯罪記錄的人擁有或領導足球隊；
・保護足球隊本質上不受和球隊長期商業利益無關的人影響；
・並且防止任何缺乏誠信的人成為球隊的所有人或董事。

如果被發現有以下情況，通過這些檢驗的潛在所有人或董事將被取消資格：

・在英國或海外受到未超過時效之欺詐或不誠實的刑事定罪；
・被宣告破產；
・被宣布非法擔任在英國註冊之公司的董事；
・在被宣布破產超過兩次的足球隊擔任董事；
・被禁止參加體育裁決委員會、認可協會或其他監管機構；
・違反了博彩的 FA 規則；
・曾經或現在仍被列在性犯罪者的登記冊中[6]。

然而，人們對這些檢驗的效果提出了質疑。有鑑於該國存在大量未被檢舉的欺詐行為，球隊可能會在不知情的情況下任命詐欺犯[7]。檢驗需要搜查已過時效的罪行，並擴展到英國以外的地區實施。如果有一個人被取消擔任公司董事的資格，他仍然可以購買一家球隊，因為他可能會透過一家無法識別所有人的公司購買球隊。檢驗時也應該對照任何國際資料共享計畫和國際媒體報導來確認所有人或董事。

如果要在英國開設金融業務，大多數問題都可以解決。例如朴茨茅斯足球隊（Portsmouth FC）之前的所有人之一弗拉基米爾・安托諾夫（Vladimir Antonov），即使被英國金融監管機構禁止在國內交易（安托諾夫的事業未能提供英國金融監管機構要求的必要資訊）[8]，足球聯賽還是將其視為合適人選。沒有足夠的資訊瞭解為什麼安托諾夫不被允許在英國做金融貿易，卻被允許擁有一家英國足球隊。通常，聯賽不會在公眾領域披露與合格人選檢驗相關的訊息，並且只在有人沒通過檢驗時才會發布資訊[9]。

到目前為止，已知有三人未通過檢驗：（1）丹尼斯・科爾曼（Dennis Coleman）曾兩次被宣布破產，並且被禁止擔任羅瑟漢姆足球隊（Rotherham United）的主任[10]。（2）斯蒂芬沃恩（Stephen Vaughan）是切斯特城足球隊（Chester City FC）的前任所有人，因為參與了50萬英鎊（84 萬美元）增值稅欺詐事件[11]，而未通過檢驗並被FA強迫減少他的股權。（3）路易斯・湯姆林森（Louis Tomlinson）是成功的流行音樂團體一世代（One Direction）的成員，因為沒有與共同投資者通過檢驗，無法成為唐卡斯特足球隊（Doncaster Rovers）的共同所有人[12]。

然而，一些被控犯有欺詐和貪腐罪的所有人和董事卻不明所以地通過了檢驗。欽那瓦・塔克辛（Thaksin Shinawatra）身兼商業大亨和前泰國總理的身分，在 2007 年通過了英超聯賽的合格人選檢驗，現為曼城足球隊（Manchester City FC）的所有人。塔克辛去年因為一場軍事政變被罷免他總理的職位，後來被指控貪腐和侵犯人權，接著又再次以貪腐罪被偵查，他在泰國銀行大約 8 億英鎊（將近 12 億美元）的資產也被凍結[13]。除此之外，他還受到人權觀察（Human Rights Watch，HRW）、國際特赦組織和國際透明組織批評[14]，但曼徹斯特城董事會和英超聯賽還是允許他成為足球隊的所有人。據說，塔克辛會通過檢驗是因為他沒有被刑事定罪；此外，英超聯盟首席執行長理查德・斯丘達莫爾（Richard Scudamore）宣稱，聯盟無法阻止一名受到未經選舉的軍政府刑事指控的人擁有球隊[15]。塔克辛最終以貪腐罪被泰國的民選政府判入獄，而且還是被下逮捕令而被捕[16]。雖然他承諾會在曼城斯特長期投資，但 2008 年他將球隊賣給了阿布達比聯合集團（Abu Dhabi United Group），在短短一年多的時間內獲得約2千萬英鎊（約 3千萬美元）的利潤[17]。如果有候選人在全世界任何地方被調查或起訴犯有詐欺或貪腐罪，合格人選檢驗應考量取消該者資格，使其無法擁有或領導足球隊。

另一種打擊足球隊洗錢活動的可能機制是2013年由歐洲足球協會聯盟（the Union of European Football Associations，UEFA）推出的財政公平競爭規則（Financial Fair Play rule）。這條規則是對足球隊的經營指令，以實現收支平衡為目的。因此，該規則限制了足球隊的支出，使透過足球的洗錢方法變得沒那麼容易，吸引力也就比較低。然而，目前還不清楚這條規則是否正確執行，因為洗錢牽涉到掩蓋資金流動。為了躲避財政公平競爭規則和促成不正當的投資，便會在會計上動些手腳，像是誇大資產（例如，球員、體育館和財產）和隱藏負債。

改革建議

儘管應用合適人員檢驗的資訊不屬於公共領域，但不確定這些檢驗是否廣泛到能夠保護足球隊。沒有證據能證明這能查證未來所有人的財富來源，但這是打擊洗錢的最重要的財務檢查項目之一。

英國擁有嚴謹的防治洗錢條例，所以犯罪組織無法透過英國的銀行洗錢[18]。因此，金融部門政權的某些特徵應該擴展應用到足球產業。英國銀行業專注於預防，而且加強審查對有效的預防策略有幫助。這可以納入合格人選檢驗。加強審查結合了客觀和主觀的檢查，也有助於防止欺詐犯和貪腐犯進入市場，並提早偵測到洗錢行為。因此，應該擴大合格人選檢驗和所有人與董事的檢驗。

檢驗與反洗錢和強化審查的程序相同，必須包括以下幾點注意事項：

- 實際稽查業主、董事和其他主要高層職員的身份；
- 聘用法務會計師管理所有人的財富來源；
- 針對外國投資者建立高知名度政治人物（politically exposed person，PEP）的資料庫，所謂的 PEP 是指受英國、歐盟或其他國際組織以外的國家委託，負責重要公共職務的個人及其同事和家人[19]。
- 落實檢查與其他足球和執法當局在國內與國際共享資訊的計畫；
- 考量檢查與目前正因詐欺或貪腐被偵查者共享資訊的計畫；
- 考量納入網路搜查，且務必記住結果需要經過驗證；
- 實施道德操守和誠信檢查（例如經由國際特赦組織和國際透明組織）；
- 與潛在所有人當面晤談。

由於足球界的運作缺乏透明化，英國足球隊貪腐的風險很高。加強審計的策略或許能嚇阻洗錢活動，但還得進一步應用在其他運動產業和其他商業機構。為了確保只有真正的合適人選才能在英國擁有和管理足球隊，每一處細節都得步步為營。

附註

1- 阿瓊・美蒂希是英國特許公共財務與會計協會（Chartered Institute of Public Finance & Accountancy，CIPFA）的技術與發展部門經理。

2- 牛津研究（Oxford Research），《審查體育誠信的威脅》（Examination of Threats to the Integrity of Sports）（腓特烈堡，丹麥：牛津研究，2010 年），第 15 頁，www.eusportsplatform.eu/Files/Filer/examination%20of%20threats%20to%20sports%20integrity.pdf。

3- 防制洗錢金融行動小組（Financial Action Task Force，FATF）（法國），〈什麼是洗錢？〉（ ‘What is money laundering?’ ），www.fatf-gafi.org/pages/ faq/moneylaundering。

4- 國際透明組織，《體育》（ ‘Sport’ ），www.transparency.org/topic/detail/sport；葛拉漢・強森（Graham Johnson），《足球與黑道：組織性犯罪為什麼掌控美麗的遊戲？》（Football and Gangsters: How Organised Crime Controls the Beautiful Game）（愛丁堡：主流出版，2006 年），第 199 頁；FATF，《透過足球部門洗錢》（Money Laundering through the Football Sector）（巴黎：FATF，2009 年），第 15、20、21 頁，www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20through%20the%20Football%20Sector.pdf。

5-FATF（2009 年）；強森（Johnson）（2006 年）；約翰・畢區（John Beech），〈約翰・畢區博士提交的書面證據，體育與觀光處主任，永續再生應用研究中心，考文垂大學（FG69）〉（ ‘Written evidence submitted by Dr John Beech, head of sport and tourism, Applied Research Centre for Sustainable Regeneration, Coventry University (FG69)’ ），英國國會下議院文化、媒體暨運動委員會、足球治理：書面證據—2011 年 3 月 28 日（倫敦：文書局，2011 年），www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcumeds/writev/792/792we.pdf。

6- 席恩・漢彌爾（Sean Hamil）及吉歐夫・瓦特斯（Geoff Walters），〈英國職業足球的經濟狀況：一個不便的事實〉（ ‘Financial performance in English professional football: “An inconvenient truth”’ ），《足球和社會》（Soccer and Society），第 11 卷（2010 年），第 355 頁；瑞秋・貝爾德（Rachel Baird）、安德魯・哈格（Andrew Hogg）、尼克・馬西亞森（Nick Mathiason）及艾利克斯・寇柏漢（Alex Cobham），〈大揭密：財務保密該結束了〉（Blowing the Whistle: Time’s Up for Financial Secrecy）（倫敦：基督徒互援會，2010 年），第 10 頁；全黨會足球團體（All Party Parliamentary Football Group），《英國足球與治理》（English Football and Its Governance）（倫敦：泰利斯，2009 年），第 2 頁，www.levelplayingfield.org.uk/sites/default/files/contentfiles/apfg_report_on_english_football_its_governance_april_20091.pdf；球迷直接參與（Supporters Direct），《發展足球相關規則以鼓勵球迷直接擁有足球》（Developing Football Regulation to Encourage Supporter Community Ownership in Football）（倫敦：球迷直接參與，2011 年），第 25 頁，www.supporters-direct.org/wp-content/uploads/2012/07/Developing-Football-Regulation-to-Encourage-Supporter- Community-Ownership-in-Football-Briefing-2.pdf；吉歐夫・瓦特斯與席恩・漢彌爾，〈所有權和治理〉（ ‘Ownership and governance’ ），由賽門・查德威克（Simon Chadwick）及席恩・漢彌爾主編的《足球管理：國際觀點》（Managing Football: An International Perspective）（牛津：巴特沃斯 - 海奈曼恩，2010 年），第 27 頁。

7- 倫敦市警察（City of London Police），〈束緊網子〉（ ‘Tightening the net’ ），www.cityoflondon.police.uk/advice-and-support/ fraud-and-economic-crime/nfib/nfib-news/Pages/Tightening-the-net.aspx。

8-《波羅的海日報》（Baltic Times）（拉脫維亞），〈斯諾拉銀行被英國禁止〉（ ‘Snoras barred from the UK’ ），2009 年 2 月 11 日，www.baltictimes.com/news/articles/22305。

9- 貝爾德（Baird）等人（2010 年），第 14 頁。

10- 同上。

11- 同上；《衛報》（英國），〈切斯特城足球隊主席成為第一位未通過合格人選檢驗的人〉（ ‘Chester City chief becomes first owner to fail fit and proper person test’ ），2009 年 11 月 18 日，www.theguardian.com/football/2009/nov/18/chester-city-fit-proper-person-test。

12-《衛報》（英國），〈一世代路易斯・湯姆林森在唐卡斯特足球隊競標失敗後「被誤導」〉（ ‘One Direction’s Louis Tomlinson “misled” as Doncaster takeover bid fails’ ），2014 年 7 月 18 日，www.theguardian.com/football/2014/jul/18/one-direction-louis-tomlinson- misled-doncaster-takeover-john-ryan。

13- 瓦特斯和漢彌爾（2010 年）；足球迷聯會（Football Supporters’ Federation），〈由足球迷聯會遞交的書面證據（FG37）〉（ ‘Written evidence submitted by the Football Supporters’ Federation / FG37’ ），英國國會下議院文化、媒體暨運動委員會（2011 年）。

14-BBC（英國），〈合適人選任期？〉（ ‘A fit and proper Premiership?’ ），2007 年 7 月 31 日，http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/teams/m/man_city/6918718.stm；《衛報》（英國），〈〈意圖爭取泰投資，城市被金錢蒙蔽〉（ ‘City blinded by money in race to bind Thais’ ），2007 年 5 月 23 日，www.theguardian.com/sport/blog/2007/may/23/ cityblindedbymoneyinrace。

15- 瓦特斯及漢彌爾（2010 年）。

16- 同上。

17- 同上，第 27、28 頁，《每日電訊報》（英國），〈欽那瓦・塔克辛和曼徹斯特城危害我們比賽的肥皂劇〉（ ‘Soap opera involving Thaksin Shinawatra and Manchester City damaging our game’ ），2008 年 8 月 12 日，www.telegraph.co.uk/sport/football/teams/manchester-city/2542658/Soap-opera-involving-Thaksin-Shinawatra-and-Manchester-City-damaging-our-game-Football.html；足球迷聯會（Football Supporters’ Federation）（2011 年）。

18- 傑克・強森（Jackie Johnson）及戴斯蒙・琳姆（Desmond Lim），〈洗錢：FATF 改變了什麼？〉（ ‘Money laundering: has the Financial Action Task Force made a difference?’ ），《國際金融犯罪期刊》（Journal of Financial Crime），第 10 卷（2002 年）。

19- 英國金融監理總署（Financial Services Authority，FSA），《銀行管理高洗錢風險情況：銀行如何應對高風險客戶（包括高知名度政治人物）、代理銀行關係和電匯》（Bank’s Management of High Money-Laundering Risk Situations: How Banks Deal with High-Risk Customers (Including Politically Exposed Persons), Correspondent Banking Relationships and Wire Transfers）（倫敦：FSA，2011 年），第 16 頁，www.fca.org.uk/static/documents/fsa-aml-final-report.pdf。

2-4 代理人及其他貪腐風險在足球轉會市場和改革的必要性

拉法爾・波利（Raffaele Poli）[1]

代理人是足球員轉會和勞動市場的核心。在眾多職責中，代理人代表球隊和球員參與合約或轉會談判，他們管理球員的形象權，並代表球隊負責偵察任務。

足球界代理人主要的貪腐問題與球隊內外不同參與者濫用轉會制度有關，這是個人經濟利益的來源。關鍵機制是在轉移球員時向代理人支付佣金，然後再丟回給不同的利益相關人，特別是和代理人共事的球隊創始官員和所有者。

即使轉移球員對球隊的財務狀況不利，有鑑於相當可觀的利潤，體育總監、球探、教練、球隊股東和代理人往往考量到經濟利益，為了賺更多錢而想轉移更多球員。對照世界上許多球隊糟糕的財務狀況，足球轉會市場中既得利益之猖獗顯得格外諷刺。

根據 FIFA 轉會匹配系統（Transfer Matching System，TMS）的數據顯示，過去兩年國際轉移支出達到了新高：2013年為39.8億美元，2014年則為40.6億美元。與此同時，代表球隊支付給中間人的佣金從2013年的2.18億美元（佔轉移支出總額的5.5%）增加到2014年的2.36億美元（佔轉移支出總額的5.8%）[2]。

除代表球隊的佣金外，主導的代理人還透過代表球員賺取大量金錢。根據國際體育研究中心（Centre international d’ étude du sport，CIES）編寫的一份報告[3]，足球中間人的年營業額光是在歐洲就高於4億歐元（約為4.5億美元）。此外，越來越多擁有最佳人脈的強大仲介機構受益於轉會收入，無論是透過個人獲得的交易份額，或是作為投資基金和在第三方所有權業務中活躍的公司顧問[4]。

市場集中性

與其他行業一樣，足球界的代表市場是一種建立在關係上的業務，信任扮演著至關重要的角色。這就引出了許多關鍵議題：商業夥伴之間不透明的安排、貪腐、不公平競爭和基於特權關係的市場集中性。

根據CIES在2011年6月5日的報告[5]所蒐集的相關資訊，無論是否有執照[6]，694名個人代理人或公司代表了歐洲五大聯賽[7]球隊僱用的1,945名球員1,945名球員在「五大」聯賽中佔了將近四分之三。如圖2.1所示，該研究還指出50%的球員是83名個人代理人或代理商的客戶，而且只有24名代理人負責代表四分之一的足球員。這清楚地顯示了頂級聯賽足球員代表市場的高度集中性。

從市場集中的角度來看，有必要回顧2011年6月在主辦「五大」歐洲聯賽的國家中，居住著超過2,400名的持牌代理人。如果把在沒有國家協會提供許可證的情況下擔任中間人的人員，以及律師和球員的親屬，這個數字還會再更大。

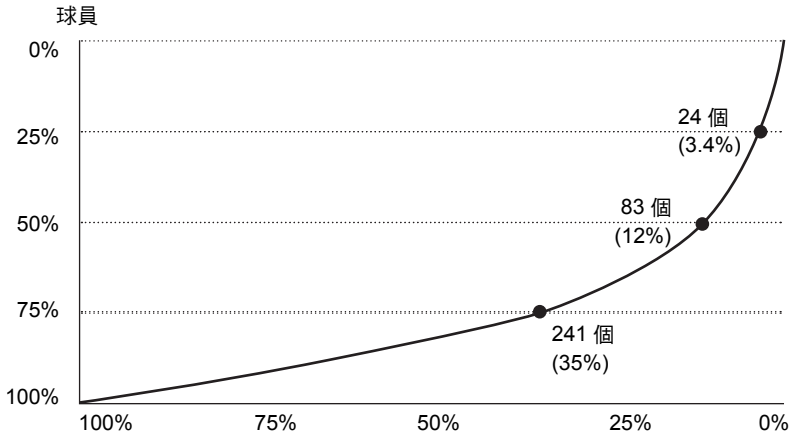


圖 2.1 根據所代表的球員比例（2010-2011 年賽季），在「五大」聯賽中擁有客戶的個人代理人或實體代理商的百分比

資料來源：CIES 足球天文臺，〈五個歐洲最大的足球市場之足球代理人：實證研究報告（納沙泰爾：國際體育中心，2012 年），第 17 頁。

CIES報告還另外強調，想成為頂級聯賽球員代表市場工作的中介機構需要跨過很高的門檻。根據針對「五大」聯賽中持牌代理人的調查，主導市場的既定代理人被認為是新手入門的重大阻礙[8]。

歐盟委員會（European Commission，EC）試圖透過幫助代理人獲得國家協會許可證來增加競爭力，而FIFA在2001年對代理人的規定生效後便落實了這項方針[9]。然而，EC和FIFA希望透過影響力[10]擴展更多代理業務的期望卻落空了。FIFA最近取消強制要求代理人擁有執照的做法，幾乎不會改變這個情況。雖然更多人將被認為是合法的中間人，但與球隊官員保持最密切關係的人手中仍握有這個市場的掌控權。

此外，影響力最大的代理人直接參與會使他們或其他黨派有權獲得轉會收益，或是作為投資基金或活躍於該產業的公司之顧問，這加劇了「卡特爾化」（cartelisation，串謀行為）的問題，並導致利益衝突的制度化成為轉會市場的運作方式。事實上，有一些投資基金和公司定期與一小群與球隊和股東都保持緊密聯繫的中介機構合作。這些佔主導地位的人際網絡對足球員和球隊的控制越來越多[11]，內幕交易、官商勾結和收受回扣的風險也越來越高，並使主導參與者和人脈對外界的影響更大。與所有的經濟部門相同，這種寡頭壟斷的立場確實是有利的；特別是在足球界，寡頭制會提高球員的轉會成本，因而產生更大的利潤並鞏固對市場的控制。

轉會系統改革

要降低足球代理人相關的貪腐風險，就必須從各個面向進行改善。治理不善的球隊中，球隊職員和股東所扮演的角色更應特別注意。要讓代理人相關的任何措施達到效果，就要考量足球轉會市場中各種角色的既得利益。

只有全面性的改革，才能移除轉會市場二十年來深植的投機想法。改革的主要目標應符合轉會系統當初設立與後續修改的目標：契約穩定性、鼓勵訓練與發展，以及公平的收入分配。比較有效率的做法會是，讓球員待過的每支球隊都能獲得日後每次有償轉會的補償金。補償金的比例可以依據球員在球隊的官方出賽數分配。在目前的計算方式是，對訓練球員有所貢獻的球隊最多只能收到任何轉會費的5%。

新的計算方式將是：甲足球員在X球隊開始職業球員生涯，出賽75次之後轉會到Y球隊。在Y球隊出賽25次後，又轉會到Z球隊。若轉移到Z球隊是有償轉會，不論Y球隊是否已經支付X球隊轉會費，X球隊都可以收到75%的轉會費。在這種情況下，透明度有所強制提升（公開談判、專家評估、強制披露、對違規行為施予體育和金融制裁等），因此 Y球隊將無法對X球隊隱瞞自己與Z球隊簽署的合約。這能讓足球治理機構確保轉會收入能平均分配到整條貢獻球員發展的球隊鏈中。

在契約穩定性方面，這個改革能確保球隊在球員約滿離隊後仍能收到補償金。這讓球隊有能力延長慰留優秀球員的時間，並掌控工資膨脹的情形[12]。另外，這項改革也對發展和訓練有正面效果，從財務的角度來看，球隊或青年學院的投資變得更有吸引力。重要的是，訓練球員的球隊將能在第二次、第三次或往後的有償轉會中，收到實質的轉會費，這些轉會費通常是他們最重要的收入來源。這項改革也會吸引現有或新的球隊股東投資球員的訓練，而不是以投機的眼光，只對特定的優秀球員做最大利益的短期投資，這種做法通常對於足球運動的穩定發展沒有實質貢獻，偏偏這就是現在的普遍現象。

從收入分配的角度來看，這項改革也相當有益。雖然最有錢的球隊為了成功，可能會持續花費大筆金錢簽下球員，但他們的投資會較均勻地分配在整條對球員訓練有貢獻的球隊鏈中。

改革能提升規範和掌控能力，協助降低轉會市場中代理人相關的貪腐風險。雖然沒辦法解決轉會市場中普遍的既得利益所造成的所有問題，卻可以幫助整個系統回歸到其創建和存在的關鍵原則：契約穩定性、訓練的回饋，以及公平的收入分配。

附註

1- 拉法爾・波利是瑞士納沙泰爾大學國際體育研究中心（Centre international d’ étude du sport，CIES）足球天文臺（Football Observatory）的共同創辦人兼負責人。

2-FIFA，〈全球轉會費破 40 億美元：FIFA 轉會匹配系統年度報告〉（ ‘International transfers break4bn mark:

FIFA TMS Annual Report’），新聞稿，2015 年 1 月 28 日，www.fifa.com/governance/news/y=2015/m=1/news=international-transfers-break-4bn-mark-fifa-tms-annual-report-2512285.html。

3- 拉法爾・波利（Raffaele Poli）及詹巴迪斯塔・羅西（Giambattista Rossi），《五大歐洲足球市場的代理人：實證研究報告》（Football Agents in the Biggest Five European Football Markets: An Empirical Research Report）（納沙泰爾：CIES，2012），www.football-observatory.com/IMG/pdf/report_agents_2012-2.pdf。

4- 此部分請見阿瑟爾國際體育法（Asser International Sports Law）部落格，〈部落格研討會：第三方享有轉會費部分權利—問題與解方〉（‘Blog symposium: third-party entitlement to shares of transfer fees – problems and solutions’），2015 年 4 月 15 日，www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/blog-symposium-third-party-entitlement-to-shares-of-transfer-fees-problems-and-solutions-by-dr-raffaele-poli-head-of-cies-football-observatory。

5- 波利（Poli）及羅西（Rossi）（2012）。

6-1994 年，FIFA 開始要求個人必須持有執照，才能正式成為代理人。不需考試，但必須支付 100,000 瑞士法郎（約 70,000 美元）。為了開放市場，2001 年改革規定，個人必須通過 FIFA 監管的國家協會考試才能獲得執照，律師以及球員親戚也可以成為代理人。但不具執照的代理人在市場中仍然很活躍，每個國家都有各種附加規定。2015 年 4 月，FIFA 取消了對執照制度的監管與控制，只保留極少數的規定，其餘則由各國家協會制定各自的代理人規範框架。

7- 所謂的「五大聯賽」為英格蘭足球超級聯賽（English Premier League）、西班牙足球甲級聯賽（Spanish Liga）、德國甲級足球聯賽（German Bundesliga）、義大利足球甲級聯賽（Italian Serie A）以及法國足球甲級聯賽（French Ligue 1）。

8- 波利及羅西（2012）。

9- 見附註 6。

10- 斯坦尼斯拉斯・弗倫基爾（Stanislas Frenkiel），《法國運動代理人的歷史：足球經理（1979–2014）》（Une histoire des agents sportifs en France: Les imprésarios du football （1979–2014））（納沙泰爾：CIES，2014）。

11- 關於投資資金及第三方所有權的詳細資訊，請參閱後兩章。

12- 許多球隊為了不讓球員白白離隊，會將球員轉會，或巨幅調高薪資以說服他們續約。這項改革有助於避免薪資膨脹。

2-5 足球員之第三方擁有權 是人，還是可交易資產？

喬納斯 · 拜爾 - 赫芙曼（Jonas Baer-Hoffmann）[1]

今日，我們看到很多球員的一隻手臂被某個人擁有，一隻腿屬於某個名不知名的退休基金，另一隻腳又被第三個人所佔有，這種事令人感到可恥。這是過去才有的奴隸制度。[2]
—歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA）主席，麥可 · 普雷提尼（Michel Platini）

近幾年，握有足球員轉會經濟利益的第三方勢力越來越強大，增加了經濟和法律風險，並誘導了貪腐行為與利益衝突的發生。「第三方所有權」（third-party ownership，TPO）這個詞已經變成體育人才商業剝削的代名詞，同時也代表足球員轉會市場利潤最大化的成長趨勢。由於第三方所有權嚴重威脅到球員、球隊及足球運動的廉潔，國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）頒布了全球禁令。現在，涉及第三方所有權的案件將可能受到法院或歐盟委員會（European Commission，EC）的法律制裁。這是個改革派與黑箱轉會市場之間的法律鬥爭，黑箱轉會市場市值幾十億，其中隱藏有許多的貪腐行為。

背景

TPO 在世界各地以不同的形式出現，在歐洲崛起的原因如下：

- 足球隊需要資金，通常是為了收購新員工（新球員），有時則是為了一些計畫籌資，以提升競爭力。
- 第三方（代理人、投資基金或其他實體）提供球隊需要的資金。
- 第三方收到的回饋並非典型的商業價值（例如贊助）或球隊基礎設施的保障，而是「收購」未來球員轉會收入的部分或全部權利[3]。

第三方投資人能獲得的利益相當明顯：在合約期間，運用最短的時間，將球員在轉會費到達最高峰時售出，就能達到最高的投資報酬率。為了取得不當的金錢回扣，代理人、球隊經理及投資者之間很可能互相串通並分享利益。足球員便成為投資協議中的資產，其公民權和勞動權益都受到威脅。歐洲球員通常不是這些協議的締約方，因此通常不會注意到自己被捲入在這些協議之中[4]。

第三方所有權的出現造成了激烈的政治角力[5]，近來也成為一場法律爭鬥[6]，爭鬥的焦點在TPO的影響、成因以及禁令。TPO的支持者認為，TPO是一般正常的投資策略，能讓球隊在財力越來越懸殊的市場中，提升自己的競爭力。支持派的主要成員包括 TPO投資基金（例如多伊恩體育集團 / Doyen Sports Group）、代理人，以及一些以TPO為主要融資模式的球隊[7]。反抗TPO的一方則是為了保護人權和勞動權、維持競爭公平性，以及避免中長期的負面經濟後果，例如球隊陷入負債及投機行為的惡性循環中[8]。代表著全體專業足球員的工會理所當然是反對TPO的成員，他們聯合FIFA及歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA）一同對抗TPO。

職業足球運動中的勞資關係

要了解TPO，就必須先了解足球勞工以及轉會市場系統的特性。在職業運動中，球隊或球隊的勞動力是雇主最有價值的資產，不只是因為勞動力能提供勞務，還因為肖像權及智慧財產權能保護轉播、門票收入、贊助與商品等主要收入來源[9]，這兩項權利對球隊而言相當重要。另一方面，運動員的職業生涯通常較短暫且不穩定，要將薪資收入提升到巔峰，靠的就是在勞動市場提供服務的自由。

因此，在職業運動的集體勞資關係中，球員向來不斷地在爭取行動自由和自由球員制度，而球隊負責人和管理階層則在爭取限制性的規範（例如：留用轉會制度、保留條款、薪資上限等），以控制勞動力與薪資[10]。在1995年歐洲法院（European Court of Justice）宣布博斯曼判決（Bosman ruling）之前，球員（包括約滿球員），都必須依靠前雇主及未來雇主之間的協議及補償金，才能轉移球員執照以取得參賽資格。但歐洲法院認為這侵害了行動自由，因此判決允許球員在約滿轉投其他球隊時，不用繳轉會費給前一個球隊[11]。

那場判決後，歐盟委員會調查了特定的足球勞動市場法規。歐盟競爭委員會委員（competition commissioner）馬里奧 · 蒙蒂（Mario Monti）與FIFA主席塞普 · 布拉特（Sepp Blatter）透過信件往返，在2001年達成非正式協議[12]，解決了歐盟委員會與各個國際足球協會之間的長期紛爭。雖然這個協議沒有明確的法律地位，但建立了現行轉會制度的運作基礎：

- 年輕球員轉會時，應有培訓補償制度以及團結機制，以回饋訓練他們的球隊。

・訂定每年兩次的轉會期（轉會窗），只有這段期間才能轉會。
・最短合約年限為一年，最長合約年限為五年。
・訂定保護期。保護期間，任何一方單方面違反勞動契約都要接受體育制裁；若為球員，則可能遭到禁賽。
・僅在賽季結束時，可以違反契約。
・訂定球隊或球員單方違約的經濟補償制度。
・訂立仲裁制度。球隊與球員各可決定半數的仲裁委員，主席為獨立設置，包含上訴機構。仲裁為自願性質，不會阻礙上訴國家法院[13]。

從全世界球員工會的觀點來看，這個協議在許多層面並沒有在足球運動中落實，不但沒有保護整體勞工，還繼續讓多數球員及所屬球隊之間的權力失衡[14]。這個協議也助長與維持了常見的欺凌行為，例如延遲支付或扣留工資，讓球員身陷惡意球隊而無法脫身。此外，這個協議也鼓勵了某些商業模式的興起，TPO就是一例。

因此，即使有博斯曼判決和EC的介入，足球員和他們的勞力仍持續像是可交易資產一般，在市場中買賣。

TPO 的重要性

這個特別的市場機制，在足球產業加速的商業擴張下（2014年的轉會補償金高達41億美元，為迄今最高）[15]，吸引了圖利的第三方，讓他們不斷湧入這個不透明又有時不理智的產業。不令人意外地，這個市場很容易捲入洗錢或人口販運等犯罪活動，防制洗錢金融行動小組（Financial Action Task Force，FATF）2009年的足球產業報告中就有指出這點[16]。早在TPO成為公眾辯論話題之前，FATF就曾斷定：

經過發現，透過足球產業……洗錢……比先前認知的更嚴重、更複雜……牽連到各式各樣的資金流動和/或金融交易……跟足球隊或球員擁有權、轉會市場、博彩活動、肖像權與贊助，或廣告活動有關。也有其他證據顯示，足球產業還成為許多其他犯罪行為的滲透管道，例如人口販運、貪腐、禁藥販運和非法稅收行為[17]。

多數職業運動的哲學和理念就是短期成功—下場比賽是在幾天後、升遷降職就在幾個禮拜後—沒有穩定的收入分紅架構的話，球隊可能會因為差勁的表現和排名，而陷入收入和競爭力下降的循環中。雖然最高薪的團隊不代表能拿冠軍，但職業足球運動的競爭力跟薪資支出有著緊密的關係[18]。

要爭取最優秀的球員，球隊不只必須付得起合約期間的薪水，在那之前，還必須有能力支付一大筆巨額的轉會費。因此，球隊必須依賴高風險的預算管理策略，以及像是TPO這種投機的投資模型，才能運用有限的資金加速提升他們的運動表現。

TPO協議可信的資料不多，但根據 FIFA 和歐洲球隊協會（European Clubs Association，為歐洲約兩百家主要職業足球隊所組成的協會）委託的兩項近期研究估計[19]，所有歐洲聯盟的球員，參與 TPO 的比例為3.7%至5.7%，第三方投資的金額是球員市值的10%至50%[20]，轉會補償金每季高達3億5952萬美元。在第三方佔有的轉會補償金總額中，97.3% 跟歐洲或南美洲釋出球員的球隊有關[21]。

TPO 的影響

當第三方只想為了商業利益，而將球員不斷轉會，球員的基本自由就可能受到限制，包括流動、選擇雇主，甚至是轉換職涯跑道的自由。但是，TPO支持者卻宣稱，投資者絕對不可能公然干擾雇傭決策。也就是說，沒有現任雇主和球員的同意，合約不可能終止，轉會協議也不可能簽成。雖然這種論述聽起來很合理，但反對的聲浪中，就有人指出重要的一點：球員及現任球隊在表示同意或反對時，自由度受限。

公眾常對球員與現任雇主及未來潛在雇主的談判權力有所誤解。大部分在「次級市場」中的「非明星」職業球員對有限數量的球隊提供服務，因此買家（球隊）數量較少，但賣家（球員）數量較多[22]。足球產業普遍受到勞動合約虐待與歧視，例如延遲或不支付薪資、騷擾、暴力和職場歧視[23]。球員的職涯通常短暫且不穩定。由於球員之間競爭強烈，他們就必須不斷建立自己的市場價值，要是職涯有所中斷，未來受雇的機率就可能降低。因此，這些球員很容易受到管理階級權力的威脅，而被迫同意。

同樣地，雇用球員的球隊也可能因為 TPO 協議而喪失決策自由。少數可取得的 TPO 協議分析顯示了第三方擁有者的主導地位：他們掌控球隊雇用決策直接或間接的權力[24]，例如，如果球隊延長球員雇傭契約，或未以特定價格或在特定日期之前轉會，球隊就須繳納罰金或延長第三方的擁有權。

由於一些球員代理人積極參與TPO，貪腐的風險更是增加許多。當球員或球隊的代理人一方面必須進行勞資談判，一方面又對談判的協議有所投資，則利益衝突的情形難免會發生。對球員最佳的選擇，對代理人並不一定是最有利可圖的。因此，第三方投資者顯然可以在勞動相關的決策中掌有權力，實際上也是如此。他們會限制球員的行動自由，並破壞現有合約。

TPO也會影響足球產業的永續經濟生態。雖然TPO投資可以帶來更多資源，這些投資金額與利息之後都會被抽走，球隊必須持續仰賴外部資金，才能維持商業模式與運動競爭力。TPO也可能影響足球產業的廉正。第三方擁有者掌控整個網路的球員權力，便能直接影響球員在球賽的表現。國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro）與UEFA不斷地提到這種權力對比賽造假可信的威脅[25]。

最後一點，近來FIFA內部與相關的貪腐醜聞頻頻揭露，跨國運動行銷集團交通小組（Traffic Group）的負責人兼創辦人何塞・哈維拉（José Hawilla）已經遭到起訴，並進行了認罪答辯[26]。據報導，他向美國相關單位坦承在重要賽事的商業權利併購中，他擔任賄賂的核心角色，該筆賄賂超過1億美元[27]。值得一提的是，交通小組在南美洲是TPO的主要投資者[28]，不過這跟上述提及的賄賂事件目前並沒有任何關聯。

監管部門的反應

2014年9月，FIFA 執行委員會決定針對TPO頒布嚴格的禁令。同年12月，該單位對FIFA的《運動員身份及轉會規則》進行修訂，重點如下[29]：

- TPO將採用比過往更嚴格的定義，將自2015年5月1日起受到禁止。
- 在2015年前簽署的現行 TPO 協議，在原本的契約到期日前仍然有效。
- 在2015年1月至2015年4月之間，新簽署的TPO協議有效期最長為禁令頒布後的一年內。
- FIFA 轉會匹配系統（Transfer Matching System，TMS）中的所有球隊必須上傳與揭露所有現行的 TPO 協議。

在這項決定頒布的幾週內，TPO盛行的西班牙與葡萄牙足球聯盟以及多伊恩體育集團（提供TPO的主要公司），根據歐盟競爭法和歐盟內部市場基礎，在EU競爭總署和法國與比利時的當地法院，對FIFA第1464號公告（涵蓋此禁令的公告）以及現行的國內 TPO禁令[30]提起法律訴訟[31]。認為TPO違法的反方—FIFPro與UEFA—則依據這些協議違反人權、勞動權益、競爭法和 EU 內部市場自由為理由，史上第一次與EU聯合提反訴訴狀[32]。在本報告撰寫期間，尚看不出誰勝誰負。

TPO禁令的反方提出兩項核心論點。第一點，TPO應該被管制而非禁止；應該持續讓資金能流入球隊，只要對金額有所管制就好。但是，若正式接受受管制的TPO，這個現象可能會從目前的主要特定區域擴散到其他市場，而可能在整體上造成 FIFPro及UEFA所認定的球員基本權利侵害。此外，足球產業中的代理人與一般勞動關係等多方面都證明了，這個管制沒辦法有效執行。

反方的第二個論點是：各球隊之間的財務及運動差距越來越大，TPO可以縮小這些差距。這個論點指出了一個重要的問題：歐洲少數菁英球隊的財務優勢日漸增加，TPO介入歐洲似乎不適合也無效。其他的論點也值得探討，例如有些論點不針對勞動市場、球員基本自由或嚴重貪腐危機討論，但認為TPO能讓更多的球隊、球員與球迷分享足球產業無庸置疑的巨大財富。

結論

TPO的法律爭議是法庭、歐洲各機構、媒體和公眾辯論的議題，但不可否認地，TPO雖然佔有很重要的地位，但代表著更大面向的複雜問題。由於沒有妥善的治理標準，勞工也成為這個產業中交易的商品，許多足球相關的重大問題便相繼衍生。高昂的代理人費用、不支付薪資、比賽造假、洗錢及未成年人的買賣，只不過是TPO問題的一部分；其他問題還包括：破壞足球產業的勞資關係，讓私人的第三方實體獲益、造成利益衝突，以及助長其他金融犯罪。

最後，足球文化及治理的有效改革一定要將個人權利與自由擺在謀圖商業與權力的個人利益之上，務必達到財務透明，並建立強力的制衡機制以抵抗貪腐。

附註

1- 喬納斯・拜爾 - 赫芙曼（Jonas Baer-Hoffmann）為國際職業足球協會聯合會歐洲分會（FIFPro Division Europe）的政策總監。

2- 路透社，〈足球的「現代奴隸制度」即將終結，普雷提尼表示樂見〉（ ‘Platini delighted soccer’ s “modern-day slavery” is ending’ ），2015 年 3 月 16 日，http://in.reuters.com/article/2015/03/16/soccer-platini-tpo-idINKBN0MC1B220150316。

3- 此為歐洲市場的普遍模式，與南美洲市場運作方式稍有不同。關於南美洲市場情況，請見本報告下一節。

4-《每日郵報》（Daily Mail）（英國），〈曼城後衛伊利亞金・文加拉透露，不知道自己在波爾圖時被投資公司收購擁有權〉（ ‘Manchester City defender Eliaquim Mangala reveals he was clueless to investment firm ownership during Porto spell’ ），2014 年 8 月 31 日，www.dailymail.co.uk/sport/football/article-2739023/Manchester-City-s-Eliaquim-Mangala-reveals-clueless-split-ownership.html。

5- 路透社，〈普雷提尼請求 FIFA 禁止第三方擁有權〉（ ‘Platini makes plea to FIFA to ban third party owners’ ），2014 年 3 月 27 日，www.reuters.com/article/2014/03/27/us-soccer-uefa-congress-platini-idUSBREA2Q0AX20140327。

6- 歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA），〈UEFA 及 FIFPro 投訴抗議第三方所有權〉（ ‘UEFA and FIFPro launch complaint against third-party ownership’ ），2015 年 4 月 1 日，www.uefa.org/stakeholders/players-unions/news/newsid=2230203.html；ESPN（美國），〈多伊恩體育集團挑戰 FIFA 訂定之第三方所有權禁令：報告〉（ ‘Doyen Sports to challenge FIFA ban on third-party ownership in court: report’ ），2015 年 3 月 18 日，www.espnfc.com/story/2354720/doyen-sports-challenges-fifa-transfer-third-party-ownership-ban-french-court-report。

7- 運動領袖網站（Leaders in Sport）（英國），〈丹尼爾・羅倫茲，波爾圖：第三方所有權—收入主要來源〉（ ‘Daniel Lorenz, FC Porto: third-party ownership: a major source of revenue’ ），2015 年 2 月 17 日，www.leadersinsport.com/insight/business/226/daniel-lorenz-fc-porto。

8- 國際體育研究中心（Centre international d’ étude du sport，CIES）及體育經濟學與法律中心（Centre de droit et d’ économie du sport），《第三方所有權之球員經濟權利研究》（Research on Third Party Ownership of Players’ Economic Rights）（納沙泰爾：CIES，2014）。

9- 歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA），《持照足球隊的發展：UEFA 2013/14 賽季符合資格並取得參賽執照之球隊基準研究報告》（Licensed to Thrill: Benchmarking Report on the Clubs Qualified and Licensed to Compete in the UEFA Competition Season 2013/14）（尼永 / Nyon，瑞士：UEFA，2013），第 35 頁，www.uefa.org/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/01/99/91/07/1999107_DOWNLOAD.pdf。

10- 超越比賽記錄表網站（Beyond the Box Score）（美國），〈馬文 ・ 米勒以及棒球引進自由球員制度的過程，第一部分〉（ ‘Marvin Miller and how free agency came to baseball, part 1’ ），2008 年 11 月 24 日，www.beyondtheboxscore.com/2008/11/24/668999/marvin-miller-and-the-how。

11-《華爾街日報》（美國），〈博斯曼裁決讓自由球員受益，但博斯曼本人仍然受困〉（'Bosman Still Struggling With Ruling That Rewards Soccer's Free Agents'），2014 年 7 月 2 日，https://www.wsj.com/articles/the-jean-marc-bosman-ruling-benefited-soccers-free-agents-but-the-man-himself-is-still-struggling-1404327335。

12- 歐盟執行執委會（European Commission，EC），〈執委會結束調查 FIFA 訂定之國際足球轉會法規〉（ ‘Commission closes investigations into FIFA regulations on international football transfers’ ），新聞稿，2002 年 6 月 5 日，http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-824_en.htm。

13-FIFA，《運動員身份及轉會規則》（Regulations on the Status and Transfer of Players）（蘇黎世：FIFA，2007），www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/regulations_on_the_status_and_transfer_of_players_en_33410.pdf。

14- 國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro），〈FIFPro 宣布對轉會制度進行法律挑戰〉（ ‘FIFPro announces legal challenge to transfer system’ ），新聞稿，2013 年 12 月 17 日，www.fifpro.org/en/news/fifpro-announces-legal-challenge-to-transfer-system。

15-FIFA 轉會匹配系統（Transfer Matching System，TMS），《2015 全球轉會市場報告》（Global Transfer Market Report 2015）（蘇黎世：FIFA TMS，2015），www.fifatms.com/Global/Testimonials/Gtm/Preview-GTM15.pdf。

16- 防制洗錢金融行動小組（Financial Action Task Force，FATF），《透過足球部門洗錢》（Money Laundering through the Football Sector）（ 巴 黎：FATF，2009），www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20through%20the%20Football%20Sector.pdf。

17- 同上，見第 4 頁。

18- 斯特凡・史曼斯基（Stefan Szymanski），《金錢與足球：足球經濟學指南》（Money and Football: A Soccernomics Guide）（紐約：Nation Books，2015）。

19- 歐洲球隊協會（European Clubs Association，ECA），〈關於 ECA〉（ ‘About ECA’ ），www.ecaeurope.com/about-eca。

20-KPMG Asesores，《第三方所有權計畫》（Project TPO）（馬德里：KPMG Asesores，2013），www.ecaeurope.com/Research/External%20Studies%20and%20Reports/KPMG%20TPO%20Report.pdf。

21- 國際體育研究中心（Centre international d’étude du sport，CIES）/ 體育經濟學與法律中心（Centre de droit et d’économie du sport）（2014）。

22-KEA European Affairs 及體育經濟學與法律中心（Centre de droit et d’économie du sport），《從經濟與法律層面看球員轉會》（The Economic and Legal Aspects of Transfers of Players）（布魯塞爾：KEA European Affairs，2013），http://ec.europa.eu/sport/library/documents/cons-study-transfers-final-rpt.pdf。

23- 國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro），《FIFPro 東歐黑皮書：職業足球員面對的問題》（FIFPro Black Book Eastern Europe: The Problems Professional Footballers Encounter）（荷蘭霍夫多普 / Hoofddorp：FIFPro，2012），www.lefigaro.fr/assets/pdf/fifpro.pdf。

24-KPMG Asesores（2013），第 15 頁。

25-Soccerex 網站（英國），〈因凡蒂諾：足球運動裡沒有第三方所有權存在的空間〉（ ‘Third-party ownership has “no place” in football: Infantino’ ），2013 年 3 月 20 日，www.soccerex.com/news/2013/03/third-party-ownership-has-%E2%80%9Cno-place%E2%80%9D-football-%E2%80%93-infantino。

26- 美國司法部，〈9 位 FIFA 官員與 5 位企業主管因敲詐勒索與貪腐起訴〉（ ‘Nine FIFA officials and five corporate executives indicted for racketeering conspiracy and corruption’ ），2015 年 5 月 27 日，https://www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and。

27- 彭博社（美國），〈FIFA 醜聞揭露，巴西權力掮客佔據足球經濟〉（ ‘FIFA scandal unearths Brazilian power broker atop soccer fortune’ ），2015 年 6 月 2 日，www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-02/fifa-scandal-unearths-brazilian-power-broker-atop-soccer-fortune。

28- 彭博社（美國），〈FIFA 禁止全球針對足球員之對沖基金博彩〉（ ‘Soccer hedge fund betting on players gets global FIFA ban’ ），2014 年 9 月 26 日，www.bloomberg.com/news/articles/2014-09-26/soccer-hedge-fund-betting-on-players-gets-global-fifa-ban。

29-FIFA，〈球員身分及轉會規則：球員經濟權利之第三方所有權（TPO）〉（ ‘Regulations on the status and transfer of players: third-party ownership of players’ economic rights (“TPO”)’ ），公告編號 1464，2014 年 12 月 22 日，www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/49/57/42/tpocircular1464_en_neutral.pdf。

30- 英國、法國及波蘭為已頒布國內禁令的歐洲國家。

31- 彭博社（美國），〈對沖基金挑戰歐洲足球轉會市場禁令〉（ ‘Hedge fund challenges European soccer-transfer market ban’ ），2015 年 3 月 18 日，www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-18/hedge-fund-challenges-european-soccer-transfer-market-exclusion。

32-ESPN（美國），〈UEFA 及 FIFPro 也一同反對第三方所有權〉（ ‘UEFA, FIFPro join forces for ban against third-party ownership’ ），2015 年 4 月 1 日，www.espnfc.com/uefa-champions-league/story/2376057/uefa-and-fifpro-join-forces-for-ban-against-third-party-ownership。

2-6 南美洲第三方所有權之起源、情況與規範

亞歷山德拉・戈麥斯布朗伍德（Alexandra Gómez Bruinewoud）及
岡薩洛・波薩特（Gonzalo Bossart）[1]

1990年代中期開始，有兩件完全獨立而毫無關聯的事情造成了第三方所有權（TPO）的興起。在南美洲，外國投資者看上這個區域尚未開發的天然資源，於是龐大的直接投資資金不斷湧入，使南美洲的經濟大幅持續成長，同時，較為複雜的新興商機也相繼出現[2]。但足球產業卻沒有搭上這班經濟列車，多數球隊陷入財務危機，一些球隊甚至面臨破產。銀行、贊助商及電視臺對球隊的問題都冷眼相待。另一件事情則發生在歐洲，個人及勞工的行動自由對足球轉會市場造成巨大影響，因為歐盟境內的球隊開始不再把歐洲球員歸為外國人。這件事讓全世界球員的身價暴漲，對球員的需求也水漲船高[3]，眼光銳利的南美洲商人很快地嗅到了這個新商機：一方面，南美洲的球隊渴望有新的資金注入，而球員是他們唯一的資產；另一方面，南美洲球員優秀的才華舉世聞名，歐洲各個財力雄厚的球隊都覬覦著這塊大餅[4]。

TPO 的意思是：

「球隊與第三方之間的協議」，第三方可以是投資資金、公司、體育機構、代理人和/或私人投資者。根據這個協議，第三方不論是否有實際支付球隊款項，都收購了特定足球員最終轉會相關的經濟參與權或未來收入[5]。

TPO 已經變成南美洲球隊獲得新資金強大又方便的管道，使他們有能力資助年輕球隊、增加新球員，甚至能負擔一般收入形式（轉播權、贊助、商品販售、售票等）所無法負擔的基本經濟義務[6]。

參與 TPO 的通常有兩種投資者。一種是法人，如公司或投資資金；他們會與其他投資者一起投資TPO，以團隊一份子的身分受益，這種模式在TPO盛行的阿根廷和巴西較為常見[7]。另一種是自然人（如球員代理人），以及所謂的「過橋轉會球隊」（ ‘clubes puente’ ， ‘bridge clubs’ ）。過橋球隊在TPO中也扮演著重要角色，他們能使投資者擁有權「合法地」凌駕於足球員經濟權利之上，以規避TPO禁令及稅金[8]。

南美洲國家有各自的TPO規範。某些國家的足球協會設置了嚴格的禁令，例如智利[9]受到聯邦內部法規的約束，哥倫比亞[10]和烏拉圭[11]則受到國家法的管制。巴西沒有設TPO禁令，但禁止TPO造成影響；也就是說，只要第三方不具球員轉會的決定權，就不會因為收購球員的經濟權利而受罰，這符合 FIFA 的《運動員身份及轉會規則》（Regulations on the Status and Transfers of Players）第18條之2的規定[12]。巴拉圭和祕魯則沒有TPO管制。

TPO 對南美洲球隊和球員的影響及暗示

雖然TPO對南美洲球員造成的直接影響是最令人關注的問題，但球隊所受到的改變也會間接影響球員。因此，這兩個問題都會是以下探討的重點。

南美洲的 TPO 起因主要是球員代理人，發生的情況如下：

球隊由於必須生存，於是向代理人尋求協助，並給予代理人培育中年輕球員的權利。代理人利用球隊迫切的心理需求，趁機低價收購球員權利，他們出的價格通常比國際市場的最終價格低上許多[13]。

另一種TPO的成因是，球隊想要收購球員，但球員身價太高，只能依靠TPO支付轉會費。

從這種財務觀點來看，興盛的TPO提供了球隊所需的特定現金流，這似乎是件好事，因為球隊的債務及財務義務能到得到舒緩。但長期而言，TPO會造成不健康的財務狀況[14]，因為這會讓球隊會陷入永無止盡的債務循環：他們借款來收購球員，在未來卻獲得很低比例的最終轉會費，這筆費用少到不足以購入替補球員，而自己又對投資者欠一大筆錢。因此，他們花了幾年的時間訓練及教育球員後，到了轉會的那一天，他們能收到的費用少之又少。南美洲球隊的重要收入來源—團結機制補償[15]也因為TPO的關係有所削減，因為團結機制補償計算前會先扣除第三方應收轉會費[16]。

此外，南美洲的球隊通常會運用TPO機制收購自己所無法負擔的球員。收購後，球隊又無力依照契約支付球員薪資，造成契約的不穩定性，同時也讓球員灰心喪志，最後影響他們的表現。球員的契約穩定性還會因為投資者持續鼓勵交易而受到影響；投資者不會在乎合約條款[17]，只顧著將球員賣掉，因為只有在球員轉會時，他們才能獲得特定比例的轉會費。里斯本體育球隊（Sporting Lisbon）在馬科斯・羅霍（Marcos Rojo）2014年夏季轉會窗轉會到曼城足球聯合

球隊（Manchester United）時，就曾這樣描述過[18]。

大部分的南美洲年輕球員都捲入了TPO，巴西的甚至高達近90%[19]。TPO會影響球員的生涯發展[20]，球員僅僅被視為資產，在第一個有利可圖的機會來臨時就被賣掉，沒有人會考慮他們的年紀和經驗。理所當然地，這件事受到社會和體育界的關注。球員經常受到第三方所有者的壓力，同意轉會到最有利於投資者的球隊[21]。南美洲球員總體而言並不像歐洲球員受這麼多教育，環境也較為不利，因此較容易被說動與掌控。

球員的獨立性、流動自由，以及足球運動的公平正義都飽受威脅。此外，還有利益衝突的問題，因為第三方可能在多個球隊都擁有球員，這可能會造成競爭上的問題。

烏拉圭與智利的情況

烏拉圭一歷來不斷大量輸出高品質足球員的烏拉圭[22]，情況相當特別。一級及次級職業足球隊總共有31個[23]，大部分都位於首都蒙特維多，當地有150萬名居民。潛在支持者數量與球隊數量相當懸殊，這讓大部分球隊的經濟相當脆弱。TPO基於這種原因興起，在近幾十年來急速擴張。大家都知道TPO的存在，但很難證明真的有發生，因為TPO在當地受到禁止而沒有登記，所以沒有官方數字。

在烏拉圭，TPO最常由代理人經手。代理人同時是中介，也是投資者，因為他們收購了球員未來轉會的部分比例收入。由於代理人是投資者也是中介，他和球員的關係通常非常緊密，也對球員的決定權具有更大的影響力。

烏拉圭在1980年通過了一項禁止TPO的法律[24]，但這項法律從來沒有好好地執行過。烏拉圭足球協會（Asociación Uruguaya de Fútbol，AUF）的會長表示，該協會執行法律的方式就是，禁止任何TPO相關的契約註冊登記。但他承認，這樣做似乎代表TPO在現實中真的存在[25]。

智利一智利的情況跟烏拉圭很不一樣，智利球隊的經濟狀況比烏拉圭健康許多。轉播權[26]和球隊修訂的法律結構[27]大幅提升了球隊的收入，讓球隊有能力負擔成本。雖然如此，營運成本的增加，特別是轉會費和薪資的成長[28]，仍然影響了大部分球隊的預算，迫使許多球隊轉而尋求非傳統資金。這就是為何儘管智利足球協會（Football Federation of Chile）雖下令禁止 TPO，代理人仍會持續資助年輕球員，以交換未來轉會費部分比例的收入。另外，也有人會利用過橋球隊來減少納稅義務[29]，只是比較不常見。

FIFA 新 TPO 禁令的影響

南美洲有句流行的俗語：「法律剛定好，漏洞便知道。（Hecha la ley, hecha la trampa.）」意思是，新的法律一產生，大家也想好該如何鑽法律漏洞了。這句話說得一點也沒錯。在實務上，很遺憾地，球隊通常會找方法來規避新規定。

如果大家不鑽法律漏洞，而且足球協會能徹底執法，南美洲的足球生態就會全然不同。但TPO實在過於普遍，球隊的財務與競爭力又過於長期依賴TPO，以致於TPO幾乎不可能在短期內消失。這牽連到的不僅是球隊的財務與競爭力，還包括文化。如果禁令真的徹底執行，短期內可能有數家球隊將會破產。試想，許多球隊的球迷或經濟支持相當薄弱，TPO是他們唯一的支柱；他們永遠都無法準時支付球員的薪水，生存都有困難了，更不用談未來發展。.

不論如何，TPO的終止將對南美足球產業帶來正面影響，這件事使得球隊終於能夠收到轉會費全額的款項，並能與球員一同決定適當的轉會時間與轉投的球隊。南美洲優秀的足球員將不會隨著禁令的到來而消失，相反地，禁令反而可能會讓球隊變得更加茁壯，並提升契約穩定度，延長慰留球員的時間，給他們更好的未來發展。表現最佳的球隊往往擁有穩定的球隊[30]，有效的TPO禁令將能改善南美洲國家和區域錦標賽的品質，也能提升球員的勞動條件。

附註

1- 亞歷山德拉・戈麥斯布朗伍德（Alexandra Gómez Bruinewoud）是 FIFPro 的法律顧問，岡薩洛・波薩特（Gonzalo Bossart）則是亞波帕西（Alessandri, Bossart, Pacheco and Cia）律師事務所的合作夥伴。

2- 聯合國拉丁美洲和加勒比經濟委員會（Economic Commission for Latin America and the Caribbean），〈綜合與結

論〉（ ‘Síntesis y Conclusiones’ ），www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4262/sintesis.htm。

3- 史提芬・齊維克（Stephan Zivec），《工人的行動自由：博斯曼判決對歐盟足球員的影響》（ ‘Freedom of movement for workers: impact on transfers of EU football players – the Bosman case’ ），2013 年，www.academia.edu/4221444/Freedom_of_Movement_for_Workers_-_Bosman_Case。

4- 阿里爾・雷克（Ariel Reck），〈第三方球員所有權：南美洲與歐洲的現今趨勢〉（ ‘Third party player ownership: current trends in South America and Europe’ ），歐洲職業足球聯盟運動法布告欄（EPFL Sports Law Bulletin），第 10 卷（2012）。

5-KPMG Asesores，TPO 計 畫（Project TPO）（ 馬 德 里：KPMG Asesores，2013），www.ecaeurope.com/Research/External%20Studies%20and%20Reports/KPMG%20TPO%20Report.pdf。

6-IUSport.com 網站，〈投資資金在足球產業的運作〉（ ‘¿Qué tipo de operaciones realizan los fondos de inversión en el fútbol? ’ ），2014 年 8 月 3 日，http://iusport.com/not/2629/-que-tipo-de-operaciones-realizan-los-fondos-de-inversion-en-el-futbol。

7- 愛德華多・卡勒佐（Eduardo Carlezzo），〈足球員經濟權利投資：巴西及國際總覽〉（ ‘Investments in economic rights of football players: a Brazilian and international overview’ ），歐洲職業足球聯盟運動法布告欄（EPFL Sports Law Bulletin），第 10 卷（2012）；IUSport.com 網站，〈FIFA 與投資資金的對抗：最終一擊〉（ ‘FIFA versus fondos de inversión: ¿la estocada final? ’ ），2015 年 2 月 20 日，http://iusport.com/not/5273/fifa-versus-fondos-de-inversion-la-estocada-final。

8-FIFA，〈阿根廷和烏拉圭球隊因「過橋轉會」遭到制裁〉（ ‘Clubes argentinos y uruguayo sancionados por “traspasos puente” ’ ），2014 年 3 月 5 日，http://es.m.fifa.com/aboutfifa/news/newsid=2292728.html。

9-《國家職業足球協會法規》（Reglamento Asociación Nacional de Fútbol Profesional）（智利），第 152C 條。

10-《1995 年第 181 號法》（Ley 181 de 1995）（哥倫比亞），第 32 條。

11-《第 14.996 號法》（Ley 14.996）（烏拉圭），第 2 條。

12-《第 9.615 號法律》（Ley 9.615）（貝利法 / ‘Ley Pelé’ ），第 27B 條。

13- 寫 作 室 網 站（Sala de Redaccíon）[新 聞 室]（ 烏 拉 圭 ），〈 必 要 的 低 價 〉（ ‘El bajo precio de la necesidad’ ），2011 年 11 月 28 日，http://sdr.liccom.edu.uy/2011/11/28/el-bajo-precio-de-la-necesidad。

14- 體育經濟學與法律中心（Centre de droit et d’ économie du sport，CDES），《球員經濟權利之第三方所有權研究：第二部分》（Research on Third-Party Ownership of Players’ Economic Rights (Part II)）（利摩日 / Limoges：CDES，2014），第 79 頁。

15-FIFA，《運動員身份及轉會規則》（Regulations on the Status and Transfer of Players）（蘇黎世：FIFA，2014），附件 5 第 1 條：「職業運動員若於合約期間轉會，任何補償金的 5%……應從該補償金的總額中扣除，並讓新球隊分配給其他球隊作為團結機制補償……在運動員 12 至 23 歲生日之間的賽季。」

16-CDES（2014），第 72 頁。

17- 同上，第 71 頁。

18-BBC（英國），〈曼城足球聯合球隊：里斯本體育球隊表示受到馬科斯・羅霍出售壓力〉（ ‘Manchester United: Sporting reveal Marcos Rojo sale “pressure” ’ ），2014 年 10 月 3 日，www.bbc.com/sport/0/football/29474696。

19-KPMG Asesores（2013），第 33 頁。

20-CDES（2014），第 81 頁。

21- 作者和職業球員的訪談（姓名不公開），2015 年 4 月 29 日。

22-《觀察家報》（El Observador）（烏拉圭），〈烏拉圭，足球員最大出口國〉（ ‘Uruguay, el mayor exportador de futbolistas’ ），2011 年 7 月 14 日，www.elobservador.com.uy/uruguay-el-mayor-exportador-de-futbolistas-n205478。

23-www.auf.org.uy/Portal/TOURNAMENT_URUGUAYAN/2。

24- 見附註 9。

25- 作者與威爾瑪・巴爾德斯（Wilmar Valdez）的訪談，2015 年 5 月 5 日。

26- 新聞研究中心（Centro de Investigación Periodística）（智利），〈CDF 足球頻道：足球運動最有利可圖的部分是如何分配的〉（ ‘CDF: Cómo se reparte el “botín” más preciado del fútbol’ ），2012 年 11 月 12 日，http://ciperchile.cl/2012/11/12/cdf-como-se-reparte-el-“botin”-mas-preciado-del-futbol。

27- 聖地牙哥證券交易所（Bolsa de Santiago）（智利），《股票市場的融資機會》（ ‘Oportunidades de Financiamiento en Bolsa’ ），www.bolsadesantiago.com/Biblioteca%20de%20Archivos/Emisores/Oportunidades%20de%20financiamiento.pdf。

28-24 小時電視臺（24 Horas）（智利），〈智利足球員的薪水〉（ ‘Estos son los sueldos de los jugadores del fútbol chileno’ ），2014 年 12 月 29 日，www.24horas.cl/deportes/futbol-nacional/estos-son-los-sueldos-de-los-jugadores-del-futbol-chileno-1540279。

29-《馬卡報》（阿根廷），〈應財政部要求，阿根廷足球協會暫停兩名球員參賽權〉（ ‘La AFA suspende a dos jugadores a petición del Fisco’ ），2012 年 8 月 22 日，www.marca.com/2012/08/22/futbol/futbol_internacional/argentina/1345657070.html。

30-CDES（2014）。



3 鎂光燈下的賽事




joma
4
9

3-1 巨型賽事的多種角色
承諾大，成效小？

馬丁・米勒（Martin Müller）[1]

曾經，運動賽事不過就是如此：一群運動員聚在一起，看看誰跑得比較快、跳得比較高、標槍擲得較遠。至今，體育仍然是奧運、世界盃足球賽及其他巨型賽事的重點，然而在很多方面，卻變得像是餘興節目了；2012年倫敦奧運 360,000位查驗認證人員中，僅有不到3%的人是運動員[2]。雖然過去二十年來，夏季奧運的運動員人數大約都在10,000左右，但媒體代表的人數則近乎兩倍，保全人員人數則有三倍之多[3]。場地和與運動相關基礎設施的支出，不再是預算中的大項，倒是投資在交通建設或者升級周遭環境的金額，遠遠超越花在運動上的經費，有時甚至多了好幾倍。以巴塞隆納為例，1992年的夏季奧運，83% 的經費都花在都市更新，而非運動上[5]。

大型運動賽事有不同的樣貌和規模，可分為三類：大型賽事、巨型賽事以及—其中最大型的—超巨型賽事。賽事規模由四個指標判定：觀光客數量、轉播權價值、總成本以及資本投資（請見表3.1及3.2；圖3.1）。根據這些指標，夏季奧運與世界盃足球賽基本上都屬於最大型運動賽事，緊接著的是歐洲冠軍聯賽（European Football Championship）、冬季奧運和地方性賽事，如亞洲運動會（Asian Games）或大英國協運動會（Commonwealth Games）[6]。

不論規模為何，幾乎所有的運動賽事，都具有超越原先運動比賽的意義，推動者將運動賽事視為所有社會、政治和經濟問題的萬靈丹。舉辦運動賽事時，各城市會試著重振衰頹的市鎮；各地區也會希望能建設硬體設備，促進經濟成

規模	吸引觀光客程度 售票數量	媒體觸達 轉播權價值	成本 總成本	轉型 資本投資
XXL（3 分）	> 3 百萬	> 20 億美元	> 100 億美元	> 100 億美元
XL（2 分）	> 1 百萬	> 10 億美元	> 50 億美元	> 50 億美元
L（1 分）	> 50 萬	> 1 億美元	> 10 億美元	> 10 億美元
超巨型賽事（Giga-event）：總分 11-12 分 巨型賽事（Mega-event）：總分 7-10 分 大型賽事（Major event）：總分 1-6 分				

表 3.1 以規模判定賽事等級之計分矩陣

活動	地點	吸引觀光客程度 售票數量	媒體觸達 轉播權價值	成本 總成本	轉型 資本投資	總分	等級
奧運	2012 年倫敦	3	3	3	2	11	超巨型
歐洲冠軍聯賽	2012 年烏克蘭 / 波蘭	2	2	3	3	10	巨型
世界盃足球賽	2010 年南非	3	3	2	2	10	巨型
世界博覽會	2010 年上海	3	0	3	3	9	巨型
亞洲運動會	2010 年廣州	2	0	3	3	8	巨型
冬季奧運	2010 年溫哥華	2	2	2	1	7	巨型
大英國協運動會	2010 年德里	2	0	2	2	6	大型
世界大學運動會	2013 年喀山	1	0	2	2	5	大型
世界盃橄欖球賽	2011 年紐西蘭	2	2e	0	0	4	大型
泛美運動會	2011 瓜達拉哈拉（Guadalajara）	1	0	0	0	1	大型
超級盃	2013 年紐奧良	0	1	0	0	1	大型

表 3.2 節選賽事規模分類

資料來源：馬丁・米勒，〈怎樣算是巨型賽事？定義與規模〉（ ‘What makes an event a mega-event? Definitions and sizes’ ），《休閒研究》（Leisure Studies）（2015），http://dx.doi.org/10.1080/02614367.2014.993333。

附註：e = 約估

長；國家則想藉此提升外交地位，並吸引觀光客；政黨試圖激起選民的興奮感；企業也期盼能填滿訂單。然而，偉大的理想往往與現實成果不符。

經濟刺激

預期的經濟影響是合理化投標大型運動賽事很重要的一部份。賽事之前，研究一致認為對於主辦地區來說，運動賽事可以創造工作機會、增加額外稅收以及促進經濟成長；然而這都是無法實際物化的口號而已。以1994年美國主辦的世界盃足球賽來說，賽事推動者委託的研究顯示，主辦城市預期可有40億美元的淨收益。然而，在賽事結束之後的獨立查核中，發現實際上的淨收益根本是負的，且使該地區負債約55到93億美元[7]。

其中一個預估經濟影響的問題在於，事前研究推算的預期成效往往過度樂觀，並將賽事推銷給大眾[8]，畢竟大眾的認可

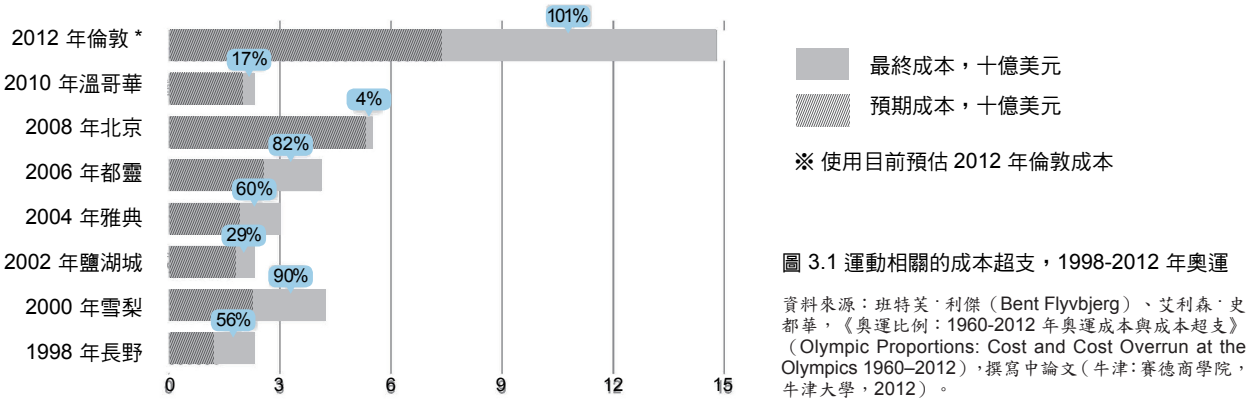


圖 3.1 運動相關的成本超支，1998-2012 年奧運

資料來源：班特芙．利傑（Bent Flyvbjerg）、艾利森．史都華，《奧運比例：1960-2012 年奧運成本與成本超支》（Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960–2012），撰寫中論文（牛津：賽德商學院，牛津大學，2012）。

非常重要，也是競標或潛在公投的必要條件[9]。一旦賽事結束，鮮少有人會在乎最開始的預估值。「成本低報」是非常常見的事情，以奧運為例，平均成本超支79%，比任何其他大型計畫多上許多（參見圖 3.1）[10]。

這種在賽事前低估成本的狀況，會使成本效益計算有所偏差。就算大型賽事的整體經濟狀況真的是正向的，但是卻可能並未將眾人的資金以最佳方式運用，因為其他的投資機會可能會產生更高的報酬。這是經濟影響的研究中未檢視的問題，但應該要是均衡評估成本與效益的一部份。照理來說，如果稅收可以回饋到納稅人身上，會對社會更有幫助。

提升形象

相較於經濟成長為有形的收益，提升形象則是大型賽事中，最常被提到的無形收益。像是奧運或者世足賽這樣的品牌，基本上大眾都認識且有正面的連結，也因此93%的人認得奧運五環，且73%的人認為舉辦奧運對主辦城市有諸多好處[11]。舉辦大型運動賽事的城市或國家，都會試圖透過將自己與這些品牌連結來獲得利益，這種現象又稱作合作品牌，並利用賽事吸引的群眾關注，將自己放在國際鎂光燈之下。在2014年的冬奧之前，西方國家誰知道索契（Sochi）是哪裡？又，在2012年歐冠賽之前，誰知道烏克蘭利沃夫（Lviv）豐富的文化資產呢？

這種可能產生的無形利益，是全球注意力經濟（attention economy）都覬覦的事物。不過，儘管某些研究顯示舉辦大型活動可以創造正向關係，也可以增加知名度[12]，但其他研究則發現要是該國的醜聞被全世界知道，反而會對他人造成負面印象[13]。也因此，我們在中國和俄羅斯2008年奧運與2014年冬奧的準備過程中，看見了侵犯人權與貪腐的報導[14]。最後，大型賽事只會短暫出現，馬上就有接替的賽事，所以長期的形象利益仍是未知數，影響力也時常很短暫[15]。一旦賽事結束，焦點移到下一個主辦國身上後，注意力也就跟著下降，正向連結可能也會減少，通常也能看清預期遠高於實際獲得的利益[16]。同樣的，我們也無法確知更好的形象和更高的注意力是否真的轉換為有形的利益，例如經濟成長。

觀光目的地

城市和國家推測大型賽事會引來的全球目光可以吸引觀光客，不僅是為了賽事本身，更是為了長期打算。專家就點出「巴塞隆納模型」，當時1992年巴塞隆納夏季奧運是更大型都市更新（urban renewal）計畫中的一部份，使得該城市變成熱門的觀光景點[17]。

平均來說，大型賽事確實會促進主辦國的觀光產業，一項研究發現，賽事進行當年度的觀光會提升8%[18]。然而這種提升只會發生在最大型的賽事上，而且只會發生在淡季，也就是來參與賽事的人不會排擠其他觀光客的時候。像是倫敦這樣的地點，其觀光人數已經接近飽和，大型賽事通常會取代其他觀光客，而不會大幅增加需求量。在大型活動的例子中，賽事之前的觀光客也會增加，不過賽後就不會有了，這代表賽事本身並沒有辦法使城市或國家的觀光劇烈成長。

基礎建設催化劑

來到賽事主辦地的大量觀光客、記者、官方代表及運動員，對於都市基礎建設會有大量需求。主要的需求為高乘載量的機場和大眾運輸系統、高頻寬資訊與通訊科技設備、可靠的電力供應系統與不同等級的住宿。如果沒有設些設施，就需要建設，這也是為什麼有些人認為大型賽事可作為城市的催化劑，能夠「加速基礎建設發展的速度達十年」。通常城市可以利用賽事從中央政府和納稅人身上取得資金，這也是當時的倫敦市長肯恩・利文斯頓（Ken Livingstone）對2012年夏季奧運有興趣的原因：「我申辦奧運不是因為我想要三週的運動會，而是因為這是唯一能夠讓政府投資數十億英鎊在東區的方法[20]。」

賽事以及其不可變動的期限，往往能讓爭吵中的政黨感受到急迫性，並產生政治共識，使得建設加速。然而建設的東西不一定是城市所需，也不一定如城市領導人所承諾[21]。賽事時常會使都市計畫暫停，執行賽事專門的需求，但與更大的計畫並不相符，因此是改變發展而非加速發展，這種現象稱為「賽事接管」（event takeover）[22]。如果期限就在眼前，而資金又不夠用，非常可能賽事場館會比新的公車路線還早蓋好。

結論

大型運動賽事現在越來越不只是運動，而是其他事物了。對於與賽事相關的角色一如運動員、贊助商、市民、企業及主管機構如國際奧會（International Olympic Committee，IOC）及國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）一過高的承諾與期待，通常都會導致失望。如果要說主辦大型賽事有什麼不變的事，那就是這句話，「承諾太多，達成太少」。由於成本越來越高，大型賽事承諾能達成的事也越來越大。雖然與「都市促進者」所說的相反，但是奧運、世界盃對於都市與經濟發展來說，其實是較差的策略。這麼說來，運動賽事仍然是維持它們原先的意義：精彩的盛事。

附註

1- 馬丁・米勒為瑞士國家科學基金會（Swiss National Science Foundation）的教授，任教於蘇黎世大學地理系。

2- 讓-盧普・夏普立（Jean-Loup Chappelet），〈掌握奧運規模〉（‘Managing the size of the Olympic Games’），《社會中的運動》（Sport in Society），第 17 期（2014 年）。

3- 同上。

4- 廖含文（Hanwen Liao）、安德里亞・彼特茲（Adrian Pitts），〈奧運都市化簡史回顧〉（‘A brief historical review of Olympic urbanization’），《國際體育史期刊》（International Journal of the History of Sport），第23期（2006年）。

5- 約翰・戈爾德（John Gold）、瑪格麗特・戈爾德（Margaret Gold），〈奧運城市：再生、再造城市品牌與更動都市議程〉（‘Olympic cities: regeneration, city rebranding and changing urban agendas’），《地理學》（Geography Compass），第 2 期（2008 年）。

6- 馬丁・米勒，〈怎樣算是巨型賽事？定義與規模〉（‘What makes an event a mega-event? Definitions and sizes’），《休閒研究》（Leisure Studies）（2015 年），http://dx.doi.org/10.1080/02614367.2014.993333。

7- 羅伯特・巴德（Robert Baade）、維克多・馬瑟森（Victor Matheson），〈評估世界盃的經濟影響〉（‘The quest for the cup: assessing the economic impact of the World Cup’），《區域研究》（Regional Studies），第 38 期（2004 年）。

8- 安德魯・津巴利斯特（Andrew Zimbalist），《奧運的詛咒：奧運、世足等全球運動賽會如何危害主辦城市的觀光、經濟與長期發展？》（Circus Maximus: The Economic Gamble behind Hosting the Olympics and the World Cup）（華盛頓特區：布魯金斯學會出版社，2015）；布萊恩 米爾斯（Brian Mills）、馬克・羅森特勞布（Mark Rosentraub），〈舉辦巨型賽事：評估整合大都會區的發展影響〉（‘Hosting mega-events: a guide to the evaluation of development

effects in integrated metropolitan regions’ ），《觀光管理》（Tourism Management），第 34 期（2013 年）。

9- 國際奧會，《2020 年申辦流程：第卅二屆奧林匹克運動會》（2020 Candidature Acceptance Procedure: Games of the XXXII Olympiad）（洛桑：IOC，2011 年），第 97-98 頁。

10- 班特・芙利傑、艾利森・史都華，《奧運比例：1960-2012 年奧運成本與成本超支》（Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960–2012），撰寫中論文（牛津：賽德商學院，牛津大學，2012）。

11- 坎塔體育（KantarSport）體育市調公司，《國際奧會研究：2014 年索契》（IOC Research: Sochi 2014）（尚布爾西：坎塔媒體，2014 年），www.olympic. org/Documents/Games_Sochi_2014/Research-directive-Kantar.pdf。

12- 布倫特 里奇（Brent Ritchie）、布萊恩 史密斯（Brian Smith），〈巨型賽事對主辦地區意識的影響：縱貫性研究〉（ ‘The impact of a mega-event on host region awareness: a longitudinal study’ ），《旅行研究學刊》（Journal of Travel Research），第 30 期（1991 年）；金賢貞（Hyun-Jeong Kim，中文名為拼音字譯）、道恩 格索伊（Dogan Gursoy）、李秀範（Soo-Bum Lee，中文名為拼音字譯），〈2002 年世足對南韓的影響：賽前與賽後比較〉（ ‘The impact of the 2002 World Cup on South Korea: comparisons of pre- and post-games’ ），《觀光管理》（Tourism Management），第 27 期（2006 年）。

13- 露易絲・赫斯洛普（Louise Heslop）、約翰・納多（John Nadeau）、諾姆・歐萊禮（Norm O’ Reilly）、阿那希特・亞曼那祺恩（Anahit Armenakyan），〈巨型賽事與國家合作品牌：形象轉換、轉型與聲譽影響〉（ ‘Mega-event and country co-branding: image shifts, transfers and reputational impacts’ ），《企業聲譽回顧》（Corporate Reputation Review），第 16 期（2013 年）。

14- 國際特赦組織，《北京奧運的資產：中國的選擇》（Legacy of the Beijing Olympics: China's Choice）（倫敦：國際特赦組織，2007 年）；珍 布坎南（Jane Buchanan），《逐底競爭：2014 年俄羅斯索契冬季奧運前對移工的剝削》（Race to the Bottom: Exploitation of Migrant Workers Ahead of Russia’s 2014 Winter Olympic Games in Sochi）（紐約：Human Rights Watch，2013 年）。

15- 里奇、史密斯（1991 年），第 8 頁。

16- 金、格索伊、李（2006 年）。

17- 法蘭西斯科 - 賈維爾・蒙庫斯（Francisco-Javier Monclús），《巴塞隆納模型：原始的配方？從「重建」到策略性都市計畫（1979-2004 年）》（ ‘The Barcelona model: and an original formula? From “reconstruction” to strategic urban projects (1979–2004)’ ），《計畫觀》（Planning Perspectives），第 18 期（2003 年）。

18- 約翰 佛利（Johan Fourie）、瑪利亞 桑塔納 - 加列戈（María Santana-Gallego），〈巨型賽事對來訪觀光客的影響〉（ ‘The impact of mega-sport events on tourist arrivals’ ），《觀光管理》（Tourism Management），第 32 期（2011 年）。

19- 霍爾格・普瑞斯（Holger Preuss），〈計算奧運的區域經濟影響〉（ ‘Calculating the regional economic impact of the Olympic Games’ ），《歐洲運動管理季刊》（European Sport Management Quarterly），第 4 期（2004 年），第 234 頁。

20-《每日電訊報》（英國），〈市長誘使政府投標 2012 年奧運〉（ ‘Mayor tricked Govt. into 2012 Olympics bid’ ），2008 年 4 月 25 日，www.telegraph.co.uk/sport/olympics/2298374/Mayor-tricked-Govt.-into-2012-Olympics- bid.html。

21- 艾娃・卡森 - 努爾（Eva Kassens-Noor），《規畫奧運資產：運輸夢想與都市現實》（Planning Olympic Legacies: Transport Dreams and Urban Realities）（倫敦：羅德里奇，2012 年）。

22- 馬丁・米勒，〈巨型賽事症候群：為何巨型賽事規畫中會出這麼多錯—以及如何解決〉（ ‘The mega-event syndrome: why so many things go wrong in mega-event planning – and what to do about it’ ），《美國規畫協會期刊》（Journal of the American Planning Association），第 81 期（2015 年）。

3-2 誰投標賽事、為什麼？

史加利・克內利珊（Scarlett Cornelissen）[1]

現今大型運動賽事其中一項重要特色，就是賽事已高度商業化，由全球媒體、市場、運動用品及活動安排的企業主導，聚集了大量的跨國資金。夏季奧運以及世足賽從這個角度看來，因為它們的規模與參與等級和營收，正是典型的巨型賽事。雖然第二級的賽事如大英國協運動會（Commonwealth Games）或世界盃橄欖球、板球賽規模較小，但也被高度商品化了[2]。大型賽事商業化的本質，也是全球主辦人一可能是國家政府或地方權威一躍躍欲試的原因之一，因為主辦這樣的賽事有機會吸引資金及觀光客，也因為這樣的賽事透過賽事品牌的正面形象，幫自己加分。

投標的動機

舉辦大型賽事當然也有其他動機可言，包括提升全球聲望與重要性；在國際場域展現主辦國特定的形象；利用賽事促進特定的外交或國家目標[3]。舉例來說，大眾普遍認為中國申請 2008 年夏季奧運的原因，是為了強調中國已晉升為全球新勢力[4]。四十年之前，日本舉辦 1964 年夏季奧運的目標也與之類似，且日本政府將呈現賽事與首都大型改造、在未來十年始國民收入倍增的偉大計畫相連結一後來確實也達成了[6]。類似的狀況也發生在 2010 年南非舉辦國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）世界盃，這是後種族隔離時代中，經歷長時間大大小小賽事的總成果，用來幫助完成未達到的國內目標，包括社經轉型、國家統一與提高國際知名度[7]，相同的情況也可以套用到巴西近年舉辦的 FIFA 世界盃以及即將登場的 2016 年夏季奧運[8]。

有時候舉辦賽事的政治因素甚至超越了經濟因素，在南半球或者即將崛起的經濟體中，大多數的主辦國似乎都屬於這類狀況，對外政策的目標時常擺在都市或國家經濟振興之前，而振興經濟通常是工業化國家主要的投標因素[9]。這也解釋了為何有潛在主辦單位願意花大把銀子，舉辦過多、長期且往往不成功的競標活動以爭取主辦權。此外，競標活動往往備受反對，或者爭議性極高，因為競標者會使用非常多策略試圖打敗對手。大多數策略都是以良性方式進行，例如舉辦許多公關活動，使得主辦人的形象優於競爭者。

然而，有時候競標活動會著重在抹黑對手的能力，或者淪為口水戰、人身攻擊和貪腐的場域[10]。確實，競標戰已經變成大型賽事裡的一場戲，也揭露了運動與賽事政治的本質正在改變，也改變了競標活動的國家或城市。舉例來說，南非的足球界人士都會知道，爭取 2006 年 FIFA 世界盃時，他們國家因為密室交易，在最後的競選階段被逐出門外[11]。之後投標 2010 年世界盃時，南非與英國競標委員會多次針鋒相對地討論南非的犯罪情形，以及該國舉辦此賽事的能力[12]。

競標如何進行

近年有關俄羅斯與卡達成功標下 2018 年與 2022 年 FIFA 世界盃的研究，顯示出潛在主辦國受的影響，以及策略性目的可以操縱投標程序到什麼程度。握有賽事所有權的運動總會組織實務，以及先前處理公眾監督和醜聞的具體經驗，按理說是形塑運動總位會如何辦理競標活動和這種競賽舉辦地點的重要文化因子。這麼說來，國際奧會（International Olympic Committee，IOC）體會到組織衝擊的時間點，比起 FIFA 還要早上許多，因為競標活動衍生的貪腐行為而承受許多批評和監督。也正是因為這樣，2002 年鹽湖城冬季奧運有特別多的醜聞和貪腐的傳言，因為當時 IOC 試圖讓投標程序更透明，確保更能嚴格遵守投標規範[13]。

多數群眾可以透過網路、制定策略、建立同盟的進展過程，看見競標活動的成果，其中又根據國情有不同的利益團體，包括像是運動協會、企業團體、政務官與城市管理者等等。根據規定，競標舉辦特定賽事時，遞交到國際運動總會的申請僅能以國內成員的名遞交，例如在奧運中就是國家奧林匹克會員會，或者在國家足球、板球或橄欖球組織時則分別為 FIFA、板球和橄欖球世界盃。

將競標申請遞交到國際運動總會之前，申請已經經過一連串建構國內共識、政治層面的過程。雖然奧運主辦權最初通常是由市政府和地方企業同盟發起，試圖為城市（或他們自己[14]）謀取利益，但最終其競選活動仍要吸引更多政治人物，才能得到全國的支持（圖 3.2）。

為了要競選如FIFA世界盃這樣的多城市錦標賽，則需要在國家足球組織外圍組成多個聯盟，並說服許多城市當局、當地與跨國企業、有時還有政黨和其他選民才是其中的潛在優勢。以南非競選2006年和2010年最終回合為例，國家足球協會需要集合執政黨、國內最大貿易聯盟的支持；在競標後段，還有非洲足球聯合會（Confédération Africaine de Football）成員的支持。因此，一般來說競標活動參與的利益相關者眾多，在數個階段之後通常會拆夥。像是因為關鍵的冠軍變換或需要被確保時，造成標案的文字或中心理念的變形，也是很常見的現象。

結論

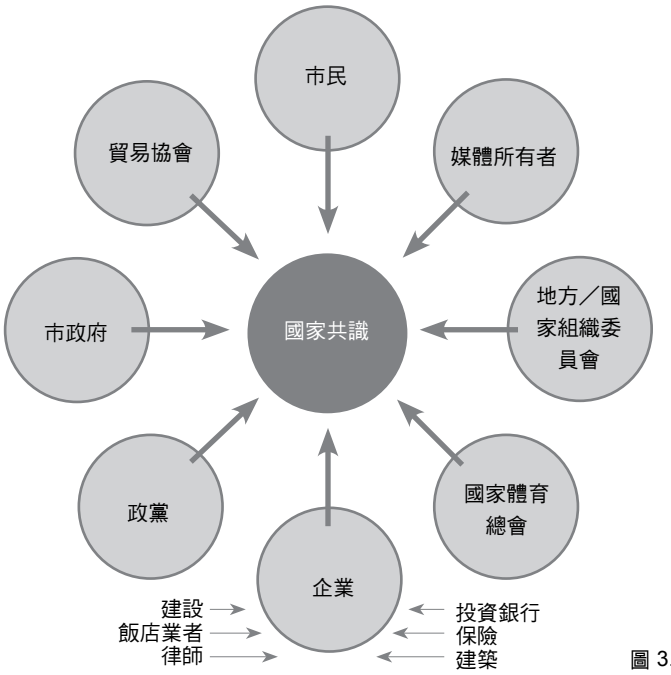


圖 3.2 大型賽事競標的國內投入

城市和國家會因為諸多原因爭取主辦大型運動賽事，而他們將某些目標擺在其他之前的原因，不論是根本的經濟或政治因素，都顯現出該國部分的社經動態。不論如何，競標活動的內容，呈現出的是各個都市或國家行動者間共識的延伸。但是歷史告訴我們，通常賽事的樣貌和最終影響，是受到最強大的企業或政治人物所影響。大多數競標活動，考量到其潛在成本與舉辦的效益，都反映了所謂的「策略性不實陳述」及「根深柢固的欺瞞文化」[15]。投標對於有志之士來說，通常都有正面的未來願景，然而這些崇高目標未被實現時，卻沒有人一一清查。

附註

1- 史加利・克內利珊為南非斯泰倫柏斯大學政治學系的教授。

2- 實例請見：大衛・布萊克（David Black），〈放膽作夢：以追求「二等」賽事作為全球化的策略性回應〉（ ‘Dreaming big: the pursuit of “second order” games as a strategic response to globalization’ ），《社會中的運動》（Sport in Society），第 11 期（2008 年）。

3- 大衛・布萊克與珍妮絲凡德・衛斯特休森（Janis van der Westhuizen），〈「半邊陲」政體與空間的全球賽事的誘惑：研究議程〉（ ‘The allure of global games for the “semi- peripheral” polities and spaces: a research agenda’ ），《第三世界季刊》（Third World Quarterly），第 25 期（2004 年）。

4-Xu Xin（以拼音呈現漢字），〈在奧運焦點中現代化的中國：中國的國家身分與 2008 北京奧運〉（ ‘Modernizing China in the Olympic spotlight: China's national identity and the 2008 Beijing Olympiad’ ），《社會學評論》（Sociological Review），第 54 期（2006 年）。

5- 威廉・凱利（William Kelly），〈亞洲榮耀，中國恐懼，東京焦慮：日本回顧 2008 年北京與展望 2012 年倫敦及 2016 年東京〉（ ‘Asia pride, China fear, Tokyo anxiety: Japan looks back at Beijing 2008 and forward to London 2012 and Tokyo 2016’ ），《國際體育史期刊》（International Journal of the History of Sport），第 27 期（2010 年）。

6-《日本時報》（Japan Times），〈奧運建設轉型東京〉（ ‘Olympic construction transformed Tokyo’ ），2014 年 10 月 10 日；《台北時報》（Taipei Times），〈日本對奧運表示「萬歲」〉（ ‘Japan says “banzai” over Olympics），2013 年 9 月 18 日。

7- 由史加利・克內利珊（Scarlett Cornelissen）艾伯特 古蘭德林（Albert Grundlingh）編輯，《今昔南非體育：國家（轉）塑型》（Sport Past and Present in South Africa: (Trans)forming the Nation）（倫敦：羅德里奇，2012 年）。

8- 克里斯托弗・加夫尼（Christopher Gaffney），〈里約熱內盧的巨型賽事與社會空間變動，1919-2016 年〉（ ‘Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919–2016’ ），《拉丁美洲地理學期刊》（Journal of Latin American Geography），第 9 期（2010 年）。

9- 由強納森・格里克斯（Jonathan Grix）編輯，《以運動巨型賽事增強資產》（Leveraging Legacies from Sports Mega-Events）（貝辛斯托克：帕爾格雷夫，2014 年）。

10- 約翰・蘇格登（John Sugden）、艾倫・湯姆林森（Alan Tomlinson），〈治理世足的國際權力鬥爭：2002 年與 2006 年世界盃競標戰〉（ ‘International power struggles in the governance of world soccer: the 2002 and 2006 World Cup bidding wars’ ），由約翰・霍恩（John Horne）、沃爾夫勒姆・曼琛萊特（Wolfram Manzenreiter）編輯，《日本、韓國與 2012 年世界盃》（Japan, Korea and the 2002 World Cup）（倫敦：羅德里奇，2002 年）。

11-《泰晤士週日報》（英國），〈一名丟臉的老人如何使南非的世足夢付諸流水〉（ ‘How a humiliated old man sold SA's World Cup hopes down the river’ ），2000 年 7 月 9 日；彼得・阿萊吉（Peter Alegi），〈「感受內心的拉力」：2006 年南非世界盃競標中的當地機構與全球趨勢〉（ ‘ “Feel the pull in your soul” : local agency and global trends in South Africa's 2006 World Cup bid’ ），《足球與社會》（Soccer and Society），第 2 期（2001 年）。

12- 馬賽爾・柯爾斯（Marcel Korthes）、曼弗雷德・羅爾費斯（Manfred Rolfes），〈不穩定南非、不穩定的 2010 世界盃？即將到來的世足的媒體報導之回顧與省思〉（ ‘Unsicheres Südafrika, Unsicheres WM 2010? Überlegungen und Erkentnisse zur Medialen Berichterstattungen im Vorfeld der Fubballweltmeisterschaft’ ），由克里斯多夫・海弗堡（Christoph Haferburgh）、馬爾特・史坦布林（Malte Steinbrink）編輯，《巨型賽事與南半球的城市發展：2010 年世界盃足球賽與其對南非的影響》（Mega-Event und Stadtentwicklung im globalen Süden: Die Fubballweltmeisterschaft 2010 und ihre Impulse für Südafrika）（法蘭克福：Brandes & Apsel，2010 年）。

13- 克莉絲汀・圖希（Kristine Toohey）與安東尼詹姆士・凡爾（Anthony James Veal），《奧林匹克觀點：社會科學觀點》（The Olympic Games: A Social Science Perspective），第二版（英國瓦靈福德：CABI 出版，2007 年）。

14- 海倫・倫斯基，《奧運產業阻力：挑戰奧運的權利與宣傳》（Olympic Industry Resistance: Challenging Olympic Power and Propaganda）（紐約阿爾巴尼：SUNY 出版，2008 年）。

15- 班特・芙利傑，〈個案研究〉（ ‘Case study’ ），由諾曼 K 丹寧（Norman K. Denzin）與伊馮娜 S 林肯（Yvonne S. Lincoln）編輯，《賽吉質性研究手冊》（The Sage Handbook of Qualitative Research）（加州千橡市：Sage，2011 年）；班特・芙利傑，〈大型基礎建設計畫的政策與規畫：問題、後果、解決方法〉（ ‘Policy and planning for large-scale infrastructure projects: problems, causes, cures’ ），《環境與計畫 B：規畫與設計》（Environment and Planning B: Planning and Design），第 34 期（2007 年）。

3-3 評估巨型運動賽事

影響之問題

愛樂尼・索羅多拉基（Eleni Theodoraki）[1]

緒論

報導巨型運動賽事正面影響的作者，賦予賽事經濟成長刺激、都市革新催化劑、社會改變動力、目標品牌開發等等價值。另一方面，報導其負面影響的作者，則將巨型運動賽事描述為造成濫用公民權利、大氣汙染、民族主義猖獗、被貪腐跨國企業剝削與官員賄賂的元凶。如果要細看這種意見的差異所在，我們可以看看希波克拉底（Hippocrates）的例子，他學醫，又了解醫師與專業醫療人士在行醫時要面對的困難。

人生的路短暫，科學的路長久；光陰飛逝，遇到危機時，做決定是很困難的。醫師不只必須準備好做對自己來說是對的事，更要讓病人、陪伴者與其他人與他合作。

（希波克拉底，撰寫於西元前460年[2]）

就如同希波克拉底試圖找出治療病人的方法，他也發現其他利益參與者的重要性，也就是那些想要衡量巨型賽事影響或評估相關研究的人，很快就會了解到他們自己也身在更大的框架之下，影響無所不在，甚至也影響到了正在被研究的人、事、時、地和物。

到目前為止，巨型運動賽事影響的評估都是不完整或甚至偏頗的，且無利於更清楚地檢視證據。如同一項研究所證實：

儘管已經有行政改革的趨勢（雖然只發生在少數國家），試圖在公共計畫設立市場規範（而且大部分的情況下，因為關係到大量資金承諾，巨型計畫至少有一部份由大眾補貼或貸款），也仔細審查了公共政策，且根據標準成本效益分析（CBA）、成本效益與物有所值花費[3]，然而巨型計畫表現不佳的情況仍一再發生。

合理化開銷來創造正向資產的企圖心，也可會影響研究的資金與描繪影響和資產的研究設計。在2004年雅典奧運（Athens 2004 Olympics）的例子中，可以看到影響評估的報告受到學術圈恩寵主義（clientelism，給予機構合約以換取選舉支持）以及國家選舉結果的影響[4]。

字方框 3.1 巨型賽事影響力評估：以 2004 年雅典奧運為例

2001年，帕斯可・汎辜利沙森（Pascal van Griethuysen）與皮埃爾-阿蘭 赫格（Pierre-Alain Hug）為國際奧會（International Olympic Committee，IOC）發展出一套150項指標影響評估系統，稱作奧運全球影響（Olympic Games Global Impact，OGGI）。2004年雅典奧運組織負責人是第一位使用這種方法評估奧運影響的人，蒐集來的資料原先是要做為負責人向國際奧會提交的最終報告的部分內容。地方的組織委員會，也就是2004年的雅典，接受先鋒的責任，負責蒐集並提交數據，因此這項工作就在2003年，約是奧運開始的一年前，由專職的經理及希臘大學的研究小組如火如荼地展開了。然而，在2004年三月的大選及政府改組過後，報導指出[5]原先開啟奧運全球影響的研究小組組成變了，反映出政權目的改變，也就是可能會使奧運全球影響計畫進度延誤。等到奧運結束後，2004年的雅典悄悄退出原先要透過奧運全球影響檢視奧運影響的計畫，且委員會的高階管理人表示，不向國際奧會報告成果實際上並沒有任何法律責任。

上述例子強調的是，儘管確實有優秀好理解的框架可以了解影響，但是雅典的奧運全球影響系統卻因為政治介入而失敗了：因為2004年年初大選後政府改組，也造成研究小組組成改變，而新的政治領導人想要回饋自己學術圈的支持者。這次計畫因為2004年雅典的高階管理人士缺乏誠信而被破壞，也因此無法完全參與[6]。

資料來源：帕斯卡・凡・希道森與皮耶-艾倫・霍格，《OGGI 計畫：奧運全球影響：分析奧運整體影響的框架》（Projet OGGI: Olympic Games Global Impact: Cadre d’analyse pour l’identification de l’impact global des Jeux Olympiques）（洛桑：International Academy of Sports Science and Technology，2001 年）。

對於賽事所有人以及民族主義議程來說，保住形象的當務之急、合約義務也會透過不同管道和因為處在賽事的不同階段，影響他們與各種觀眾溝通賽事的效應。重要的是，說詞會隨著場合而有所變動。

一篇系統性回顧1978到2008年大型多運動賽事之社會經濟影響的文章也同意這個觀點：「目前沒有研究致力於統整大型多運動賽事對主辦國人口影響相關的大量研究[7]。」有鑑於此，我們應該努力調查出巨型賽事影響力評估如此欠缺及不精良的根本原因。

問題與概念性見解之定義

這種影響力評估的問題根源來自於（1）大眾對巨型運動賽事的正面情感傾向，使他們判斷偏頗；以及（2）國內、國際、跨國巨型賽事治理結構與系統，都是建立在壟斷或寡頭壟斷的合約上，這可以用相關的文獻來呈現。

- 「巨型賽事可以透過電視媒體，達到與全球大多數人口『共同存在』的效果，也是非常有力的訊息傳遞者[8]。」
- 「大眾喜愛巨型運動賽事，他們對這些品牌（賽事、所有者、組織委員會、贊助商）大體上很有好感[9]。」
- 「擁有巨型賽事的人是跨國壟斷的組織[10]。」
- 「巨型運動賽事非常龐大、商業化，且高度仰賴志工、企業及國家的支持[11]。」賽事也提供獨特的機會讓話語在當下及風險源頭（導致風險殖民）發展，被形容成是擴散風險管理的邏輯與正式管理行為[12]。
- 「巨型運動賽事對於政經權位來說，就是治病的萬靈丹[13]。」
- 「巨型運動賽事截止日期無法更動，可能刺激發展與略過正當程序（如環境、反洗錢等等）[14]。」

重要的是，管理巨型運動賽事顯示出利益參與者在權力與承擔風險中矛盾的關係，也就是賽事所有人（如國際奧會、國際足總等等）、賽事製作人（組織委員會、夥伴、贊助人）和賽事主辦人／消費者。如同圖 3.3 所示，如果賽事所有人擁有越大的權力，則賽事主辦人（包含當地受影響的社群）影響展望／結果的風險就越低，全球的賽事消費者也是。像奧運這樣的巨型賽事大多是以公家稅收資助[15]，然而輸家卻不僅屬於主辦城市／國家的納稅人，還有一般人認為會因為大眾消費獲利的其他團體，包括遷居社區的居民與企業；人權運動參與者（如果是負面的話，可能傷害到奧運品牌及主辦城市形象的影像和聲音會被壓制）；環境及社會永續運動；非奧運運動及其他成因，如通常會因為奧運相關計畫而被排擠順位的藝術與文化部門[16]。

評估巨型運動賽事影響力的複雜程度，其相關內容包括各種概念性影響的專題領域（例如經濟、政治、社會、文化與環境）、各種會感受到影響力的地理區（當地、區域、國內、國際）、以及影響力發生、權力運作和承擔風險的時間長短（競標階段、預備期、賽事期間、賽後及資產階段）。此外，我也認為如果我們不知道機會成本（其他可行的選項）或者反事實（原來可能發生的事），就執行完整的CBA，就沒辦法評估影響力，

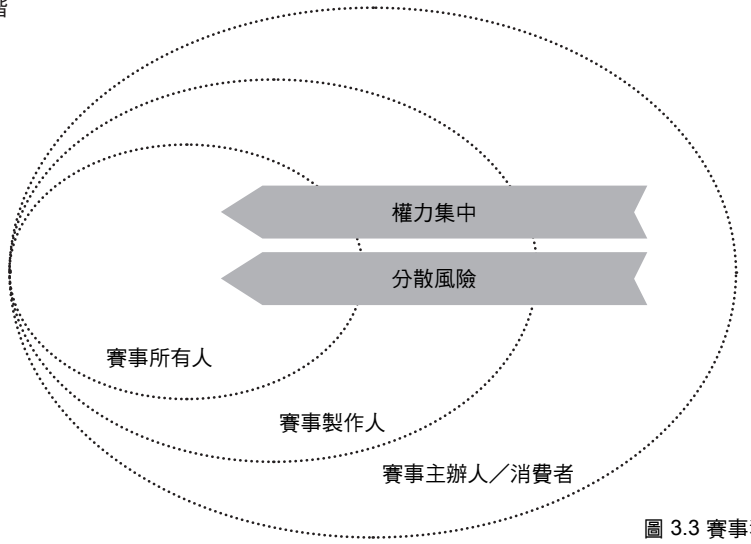


圖 3.3 賽事利益相關者權力 - 風險矛盾

當然，以現在的狀況要將目前的成果概略化也是不可能的事，因為假設不論使用了150指標的溫哥華冬奧會（Vancouver Winter Olympic Games）17的著名特例，我們並沒有完備的影響力研究。相反地，英國文化媒體及體育部（Department of Culture, Media and Sport，DCMS）主要選擇關注2012年倫敦奧運特定的正向成效，而非想辦法找到學術文獻定義的影響力，包過正面與負面的影響[18]。

文字方框 3.2 巨型賽事影響力評估：以 2012 年倫敦奧運為例

DCMS報告的目標是要「對2012年奧運的額外內容、輸出、結果、影響力及相關益處投資，執行全面且完善的『後設評估』」[19]。然而，所有引導一手與二手研究後設分析的79個研究問題，都不是用於直接找出倫敦奧運的負面影響。雖然報告裡提到了部分的負面影響（例如交通壅塞、因為富有程度產生人口分裂、賽會所在地人口移動量增加、因交通改變造成貿易轉移、租賃終結與佔屋者增加），然而後設評估並沒有調查政治、社會、文化與環境領域的負面影響。因此，只有在預期會有正面影響實際發生的地方，才會發現負面影響，且會根據該題目來描述。如果當初研究問題直接指向當初的負面影響，就如許多研究中呈現的那樣，那麼後設分析就會呈現出更多的負面影響。

格里・麥卡特尼（Gerry McCartney）等人得出結論：「在決策者將健全、長期評估納入賽事的設計和執行之前，都無法確知對於主辦國民眾的利益來說，究竟大型多運動賽事的成本是否合理。[21]」他們又補充道：「評估賽事影響力的方法需要改進，才能針對已知影響和已知領域的不確定性，讓決策者在未來賽事中做出明智的評斷。」；為國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）書寫的安德魯・津巴利斯特（Andrew Zimbalist）也同意這個說法：「舉辦如奧運會這種大型賽事的經濟與非經濟價值很複雜，而且可能會根據不同情況而改變，不可能歸納出單一面向的結論[23]。」

另一項使評估影響力複雜的原因，來自於賽事所有人忙於處理賽事資產，以及投標者越來越需要將資產當作各自投標準備的一部份。接著賽事所有人與賽事加盟商（當地組織委員會）都在眾人眼下，參與討論賽事的資產，而根據所述約翰・麥可埃倫恩（John MacAloon），「讓人有共同且值得讚許的目的的感覺」，實際上奧運資產管理人與奧運品牌管理人，背後有緊密且不為人知的關係[24]。

歸因效應（attributing affects）對巨型運動賽事與建立因果關係有諸多挑戰。舉2010年溫哥華冬季奧運為例，負責影響力評估的英屬哥倫比亞大學的學術小組，以亞伯達（Alberta）當作對照組城市。這讓他們可以簡單地以檢視政府政策或用發展趨勢來解釋指標改變的原因（所以需要先有影響力指標的基礎數據）。他們的研究切入點、協議、工具和謹慎推導的因果關係，是目前測量巨型運動賽事影響力最完整且謹慎的例子。

概要定義完巨型運動賽事影響力評估的問題之後，我現在要探討概念性文獻來說明與反思。效能（effectiveness，達成預定目標）、效率（efficiency，以最划算的方式達成目標）和等效（equifinality，以不同方式達成相同目標）這三個概念，都與影響力評估有所呼應，並著重在組織層面。永續性（sustainability）又是另一個討論賽事影響力的重要概念[26]；它與效能連結，還有若公司非完全以利益為目標和會影響到物理環境且危及社會結構時，多方利益相關者的意見也與之相關。也就是說，永續性是一種概念性的觀點，含括整個生態系統，並考量到權力平衡和其中的影響。

最近巨型賽事影響力這個詞彙又有了新的解釋，那就是亞里斯多德[27]所說的實踐理性（phronesis）—「對於對人可能是好或壞的事物，真實且理性回應的能力」。班特・芙利傑（Bent Flyvbjerg）、托德・蘭德曼（Todd Landman）與桑福德・施拉姆（Sanford Schram）將理性實踐定義為「理智德行是理性且有行為能力的」[28]，而芙利傑也反覆使用實踐理性社會科學，對巨型計畫包括巨型運動賽事提出相關問題，例如：我們要到達哪裡？誰得誰失？怎麼發生的？這種發展是我們想要的嗎？實踐理性社會科學可以開啟巨型運動賽事正負面影響的討論。圖3.4呈現了效能、永續性和實踐理性和其各自關注的部分，從微觀組織到中等的生態系統，再到巨觀道德 / 品德的層次。

可惜的是，效能提供的是單一面向的視角，因為舉辦賽事不表示其承諾伴隨的影響真的會付諸實踐。在比較大的賽事和影響力概念中，以多種我們能夠檢測的領域來說，像是諸多利益相關者和他們的不同觀點，影響力發生的各種不同階段，以及各個有感於影響力的地理區，效能都可能難以捉摸。評估巨型賽事時，永續性也遭遇相同的問題。就如2012年倫敦奧運永續發展委員會所述：

我們一直特立獨行地認為，舉辦奧運與帕運根本上就是一件非永續的事。因此除非奧運令人熱血沸騰的能量能夠促成有形、長久的改變，那麼我們就無法稱它為真正永續的一場賽事[30]。

持續支持巨型運動賽事，期望這股令人熱血沸騰的能量能夠抵抗其不永續的本質，似乎與實踐理性的所有概念，以及將理性化為行動都不相符。近年，許多城市退出這種賽事的競標活動，而其他正在準備舉辦賽事的城市，則也傳出大聲且清晰的反對聲浪[31]。

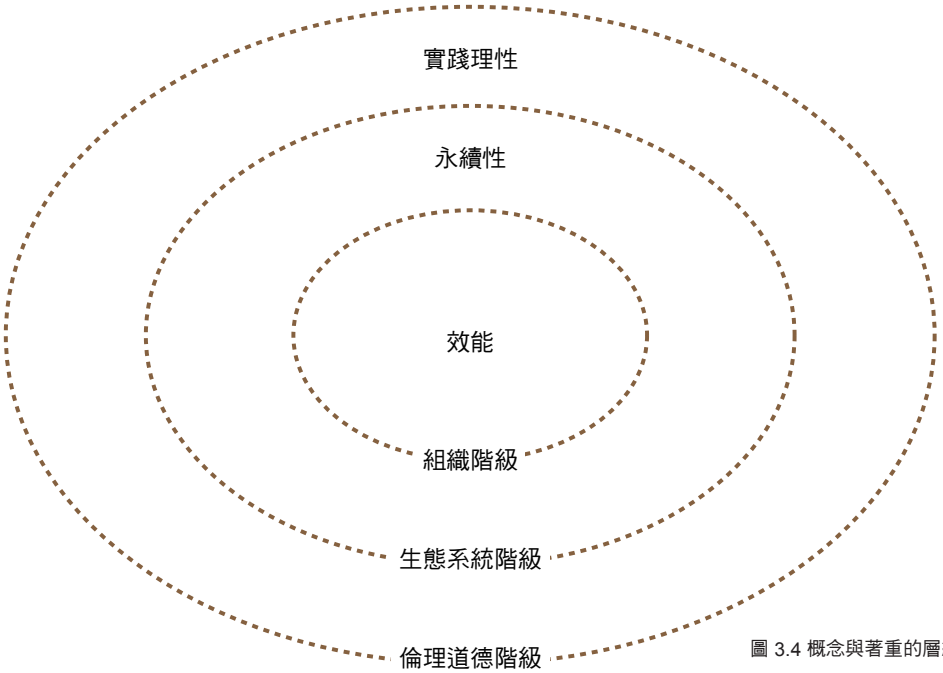


圖 3.4 概念與著重的層級

雖然我們仍無法回答巨型運動賽事對於全球眾人長期發展是否有優勢，但是只要這些賽事繼續舉辦，影響力評估所遇到的挑戰就會一直存在，而下一章節則會提出評估影響力的一種分析框架。

結論及提出框架

顯然，目前仍無法完成不偏頗的巨型賽事影響力評估，因為相關人士（也就是政治與資金的力量）太強，而目前使用的研究方法仍不夠嚴謹。賽事影響力評估面臨的挑戰是個待研究的領域，研究切入面的力量也越來越強大，像是麥可 維德（Mike Weed）等人的的後設評估就發現32，這個任務實在非常龐大。對於研究成果以及成果無法外推或概略化之間矛盾的指控，也正是來自於巨型賽事舉辦地多元的脈絡。同樣的，我們需要整體多面向且綜觀的研究，提供整體的概念。目前，對賽事主辦人（群體、城市、國家）影響力的研究重點，也轉移了重心，不將賽事所有人和製作人當作是同盟的企業，看他們受到的影響，同盟企業如贊助商和委託的全球夥伴。對巨型運動賽事 360 度全面的影響力評估，當然也會包含對它們的影響；圖 3.5 正試圖達到這個目標，並提供未來評估的框架。圖中試著包含了影響力的不同面向，分別是領域面向（經濟、社會、環境與政治）、適用規模（地方到全球）、時間面向（競標階段到資產階段）以及相關的行為者（賽事所有人、賽事製作人、賽事消費者）。如果想要完全了解誰在何處、何時造成了什麼效果，且因為這麼做而影響了誰，巨型運動賽事的影響力評估就需要同時審視上述所有面向的負面與正面效應。

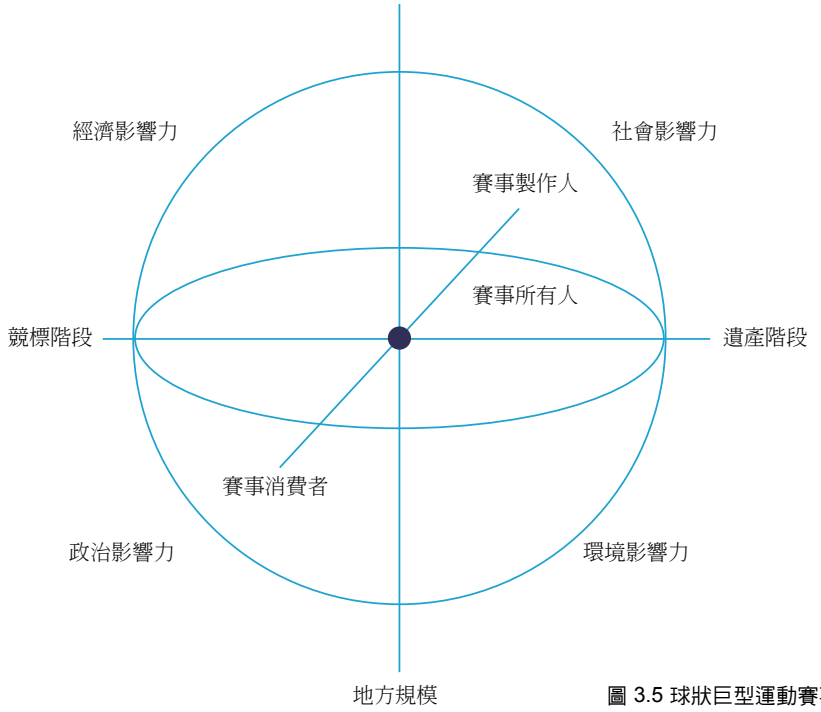


圖 3.5 球狀巨型運動賽事影響力示意圖

雖然在實作層面，完全套用圖3.5的影響力評估框架在政治上很困難，且以所需資源來說花費甚大，但在概念上，它提供研究者一個整體概況總覽，讓他們能將變項與分析單位放進整體的影響力框架，並了解到自己的觀點還缺乏什麼內容。

回到希波克拉底格言的醫學譬喻，我認為，要了解主辦城 / 國真正發生上述相矛盾指標的根本原因，關鍵在於了解巨型運動賽事影響力評估脈絡中的變動關係。了解一狀況根本的因果關係，且研究了與它相關的症狀性影響、反貪腐代理人、體育組織及其他利益相關單位，就能夠診斷出主辦城市 / 國家面對的問題，以及巨型運動賽事實際帶來了什麼，接著就能給予補救的建議。

附註

1- 伊蓮妮・狄・多拉奇博士為愛丁堡納皮爾大學行銷觀光與語言學院慶典與活動管理教授（reader）。

2- 伊萊亞斯・馬克思（Elias Marks），《希波克拉底格言》（The Aphorisms of Hippocrates）（紐約：Collins & Co.，1817 年）。

3- 安德魯・詹寧斯，〈治理賽事：高度政治、風險與巨型賽事〉（ ‘Governing the games: high politics, risk and mega-events’ ），《政治研究評論》（Political Studies Review），第 11 期（2013 年），第 4 頁。

4- 伊蓮妮・狄・多拉奇，〈組織溝通對 2004 年雅典奧運的影響〉（ ‘Organisational communication on the impacts of the Athens 2004 Olympic Games’ ），《觀光、休閒與活動政策研究期刊》（Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events），第 1 期（2009 年）；伊蓮妮・狄・多拉奇，〈以評估 2004 年雅典奧運影響力表述國家認同 〉（ ‘Expressions of national identity through impact assessments of the Athens 2004 Olympic Games’ ），由飛利浦・戴恩（Philip Dine）、尚恩・克羅森（Seán Crosson）編輯，《歐洲運動、代表與演變中的身分》（Sport, Representation and Evolving Identities in Europe），（伯爾尼：彼得・朗，2010 年）。

5- 同上。

6- 同上。

7- 格里・麥卡特尼、錫安・湯瑪斯（Sian Thomas）、希拉蕊・湯瑪森（Hilary Thomson）、約翰・史考特（John

Scott）、凡爾・漢米爾頓（Val Hamilton）、菲爾・漢倫（Phil Hanlon）、大衛・摩里森（David Morrison）、林德爾・龐德（Lyndal Bond），〈大型多運動賽事對醫療與社會經濟的影響：系統性回顧（1978-2008 年）〉（ 'The health and socioeconomic impacts of major multi- sport events: systematic review (1978–2008)' ），《BMJ》，第 340 期（2010 年），c.2369，第 7 頁，www.bmj. com/content/bmj/340/bmj.c2369.full.pdf。

8- 墨利斯 羅契（Maurice Roche），〈將奧運與巨型運動賽事作為媒體活動：回顧全球化範式〉（ 'Olympic and sport mega-events as media-events: reflections on the globalisation paradigm' ），由凱文・萬斯萊（Kevin Wamsley）、巴伯 巴尼（Bob Barney）、史考特・馬汀（Scott Martyn）編輯，《全球聯繫：過去、現在、未來的跨學科奧運研究》（The Global Nexus Engaged: Past, Present, Future Interdisciplinary Olympic Studies）（ 安大略倫敦：International Centre for Olympic Studies, University of Western Ontario，2002 年 ）， 第 6 頁，http://library.la84.org/SportsLibrary/ISOR/ISOR2002a.pdf。

9- 貝紐特・賽根（Benoit Séguin）、安德烈・黎塞留（André Richelieu）、諾姆・歐萊禮，〈透過調節企業消費者的品牌認知運用奧運品牌〉（ 'Leveraging the Olympic brand through the reconciliation of corporate consumers' brand perceptions' ），《國際運動管理與行銷期刊》（International Journal of Sport Management and Marketing），第 3 期（2008 年）。

10- 伊蓮妮・狄・多拉奇，《奧運賽事組織》（Olympic Event Organisation）（牛津：Butterworth-Heinemann，2007 年）。

11- 吉恩 - 盧普・夏普雷特與布蘭達・克布勒 - 馬伯特（Brenda Kübler-Mabbott），《國際奧會與奧運體制：治理世界體育》（The International Olympic Committee and the Olympic System: The Governance of World Sport）（阿賓頓：羅德里奇，2008 年）。

12- 請見威爾・詹寧斯（Will Jennings），《巨型賽事與風險殖民：風險管理與奧運》（Mega-Events and Risk Colonisation: Risk Management and the Olympics），第 71 份討論報告（倫敦：風險與規範分析中心，倫敦政治經濟學學院，2012 年），解釋巨型賽事如何與更大規模的社會與機構風險和威脅有關，然而同時造成了它們獨特的組織問題與偏見。

13- 班特・芙利傑、尼爾斯・布・塞柳斯（Nils Bruzelius）、維爾納 羅森格特（Werner Rothengatter），《巨型計畫與風險：剖析雄心壯志》（Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition）（劍橋：劍橋大學出版，2003 年）。

14- 羅伯特・包曼（Robert Baumann）與維克多・馬瑟森（Victor Matheson），〈評估新興經濟體巨型賽事對基礎建設的影響〉（ 'Assessing the infrastructure impact of mega-events in emerging economies' ），由葛瑞格里・英格蘭姆（Gregory Ingram）、凱倫・布蘭特（Karin Brandt）編輯，《基礎建設與土地政策》（Infrastructure and Land Policies）（麻州劍橋：林肯土地政策研究所，2003 年）。

15- 請見路透社（英國），〈事實資料庫：奧運經費哪裡來〉（ 'Factbox: how the Olympic Games are funded' ），2012 年 3 月 8 日，http://uk.reuters.com/article/2012/03/08/uk-olympics-funding-idUKBRE8270TY20120308，查看 2012 年倫敦奧運資金細目；及丹尼斯・寇特斯（Dennis Coates）、布萊德 漢弗萊斯（Brad Humphreys），〈經濟學家對於運動系列賽、場館及巨型賽事補助是否有共識？〉（ 'Do economists reach a conclusion on subsidies for sports franchises, stadiums, and mega-events?' ），《經濟論叢觀察》（Econ Journal Watch），第 5 期（2008 年），查看巨型賽事補助的討論。

16- 伊蓮妮・狄・多拉奇，〈現代奧運：風險治理與所有權〉（ 'The modern Olympic Games: governance and ownership of risk' ），《皇家聯合國防研究所監督》（Royal United Services Institute Monitor），第 8 期（2009 年），www.bl.uk/sportandsociety/exploresocsci/ sportsoc/mega/governanceownership.pdf。

17- 羅伯特・凡文柏格（Robert VanWynsberghe），〈2010 年冬季奧運的奧運影響力（OGI）研究：評估巨型運動賽事貢獻到永續性的策略〉（ 'The Olympic Games Impact (OGI) study for the 2010 Winter Olympic Games: strategies for evaluating sport mega-events' contribution to sustainability' ），《國際體育政策與政治期刊》（International Journal of Sport Policy and Politics），第 7 期（2015 年）。

18- 文化媒體暨體育部，《賽後評估：2012 年倫敦奧運與帕運影響力與資產之後設評估：夏季報告》（Post-Games Evaluation: Meta-Evaluation of the Impacts and Legacy of the London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: Summary Report）（ 倫敦：DCMS，2013 年 ），www.gov.uk/government/uploads/system/ uploads/attachment_data/file/224143/Report_5_Research_Questions_FINAL.pdf。

19- 同上，第 4 頁。

20- 同上，第 251-255 頁。

21- 麥卡尼等人（2010 年），第 1 頁。

22- 同上，第 7 頁。

23- 安德魯・津巴利斯特，〈值得嗎？〉（ 'Is it worth it?' ），《財經與發展》（Finance and Development），第 47- 期（2010 年），第 11 頁，www.imf. org/external/pubs/ft/fandd/2010/03/pdf/zimbalist.pdf。

24- 約翰・麥可埃倫恩（John MacAloon），〈「資產」〉，《國際體育史期刊》（International Journal of the History of Sport），第 25 期（2008 年），第 2060 頁。

25- 請見崔佛 史萊克（Trevor Slack）、米蕾娜・帕潤特（Milena Parent），《了解體育組織：運用組織理論》（Understanding Sport Organizations: The Application of Organization Theory）（伊利諾州香檳：Human Kinetics，2006 年），查看回顧文獻，以及文獻與體育組織脈絡有何關聯；溫蒂・弗里斯比（Wendy Frisby），〈測量國家體育治理單位組織效能〉（ ‘Measuring the organizational effectiveness of national sport governing bodies’ ），《加拿大應用運動科學期刊》（Canadian Journal of Applied Sport Sciences），第 11 期（1986 年），查看弗里斯比如何運用效能的目標及系統模型；及伊蓮妮・狄・多拉奇、伊恩・亨利（Ian Henry），〈英國國家體育組織對組織效能的認識〉（ ‘Perzeptionen der organisatorischen Effektivitat in nationalen Sportorganisationen Großbritanniens ‘），由根特 盧遜（Günther Lüschen）、阿爾弗雷德・呂藤（Alfred Rütten）編輯，《體育政策：社會科學分析》（Sportpolitik: Sozialwissenschaftliche Analysen）（斯圖加特：Naglschmid，1996 年），查看概念多元化與對效能的見解。

26- 永續發展定義為「發展符合現下需求，又不會犧牲下一代讓他們無法達成他們的需求。其中有兩個重要的概念：『需求』，特別是窮人的基本需求，應擁有優先順位；另外設限的概念，是為了讓環境能符合現在與未來的需求，由科技與社會組織來設限。」聯合國，《世界環境與發展委員會報告：我們共同的未來》（Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future）（紐約：聯合國，1987 年）。

27- 亞里斯多德，《尼各馬可倫理學》（The Nicomachean Ethics）（牛津：牛津大學出版，2009 年），第 5 冊。

28- 班特・芙利傑、托德・蘭德曼、桑福德・施拉姆，〈實踐理性社會科學重要的下一步〉（ ‘Important next steps in phronetic social science’ ），由班特・芙利傑、托德・蘭德曼、桑福德 施拉姆編輯，《真正的社會科學：應用實踐理性》（Real Social Science: Applied Phronesis）（劍橋：Cambridge University Press，2012 年），第 287 頁。

29- 芙利傑、布・塞柳斯、羅森格特（2003 年）；班特 芙利傑〈欺騙的設計：許可巨型計畫中的政治〉（ ‘Design by deception: the politics of megaproject approval’ ），《哈佛設計雜誌》（Harvard Design Magazine），第 22 期（2005 年）；班特・芙利傑，〈巨型計畫的真相與謊言〉（ ‘Truth and lies about megaprojects’ ），荷蘭台夫特科技大學科技政策與管理學院教授暨主席就職演講，2007 年 9 月 26 日，http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Publications2007/InauguralTUD21PRINT72dpi.pdf。

30-2012 年倫敦奧運永續發展委員會（Commission for a Sustainable London 2012），《改變中的賽事？ 2010 年度回顧》（Game Changing? Annual Review 2010）（倫敦：2012 年倫敦奧運永續發展委員會 / London: Commission for a Sustainable London 2012，2011 年 ），第 6 頁，www.cslondon.org/wp-content/uploads/downloads/2011/04/CSL-Annual-Review-20102.pdf。作者為 2012 年倫敦奧運永續發展委員會的核心委員。

31-《對話》（The Conversation）（英國），〈巴西若拋下奧運不顧，也不會不好意思〉（ ‘There would be no shame in Brazil ditching the Olympics’ ），2014 年 5 月 8 日，https://theconversation.com/there-would-be-no-shame-in-brazil-ditching-the- olympics-26204。

32- 麥克・維德、蘇珊・道斯（Suzanne Dowse）、麥特・布朗（Mat Brown）、艾比・佛德（Abby Foad）、伊恩・維拉德（Ian Wellard），《倫敦資產高層評估：最終報告》（London Legacy Supra-Evaluation: Final Report）（坎特伯里：運動、體育及活動研究中心，坎特伯雷基督教會大學，2013 年），www.london.gov.uk/sites/default/files/SPEAR@CCCU%20-%20London%20Legacy%20Supra-Evaluation%20Final%20 Report%20RE-DRAFT%20V.pdf。

3-4 奧運及世界盃的貪腐與競標程序

安德魯・津巴利斯特（Andrew Zimbalist）[1]

競標程序

每隔四年，國際奧會（International Olympic Committee，IOC）與國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）都會舉辦國際競標活動，最終在賽事正式舉辦的約七年前，給予一城市或國家舉辦奧運或世足賽的殊榮。在奧運的例子裡，通常在國際競爭前，許多可能的主辦國會先在國內進行城市選拔。舉例來說，2013年2 月時，美國奧會（United States Olympic Committee，USOC）就對美國50座城市發送邀請，詢問他們是否有意願舉辦2024年夏季奧運。在2014年7月，美國奧會提名了四座城市（華盛頓、波士頓、舊金山及洛杉磯）作為最終候選城（雖然波士頓未曾正式認可擔任候選城市）。最後，美國奧會在2015年1月將波士頓選為美國官方候選城[2]。

美國候選城現在與數個來自全球的申奧城市一起競爭，申請城市需要給付給國際奧會15萬美金，才能享有參賽的榮譽[3]。在2016 年，國際奧會將會把名單縮減到三至五個候選城市；候選城市要再支付額外的50萬美金給國際奧會，理論上是用來負擔國際奧會審核申請的費用[4]。國際奧會將在2017年選出真正的「贏家」。國際足總的程序與時間軸與國際奧會類似，只是它是由國家而非城市來舉辦這為期一個月的世界盃之戰。不過，兩賽事都有其現實的經濟本質：有一銷售者（國際奧會或國際足總）、壟斷情形，以及來自世界各地的數位競標者（及潛在競標者）。以奧運為例，如上所述，過程中兩階段都有壟斷銷售者與多位競標者的情況，最開始為國家層級，接著是國際層級，使得競標活動中參與者的花費提高。

除了支付給國際奧會或國際足總的款項外，還有組織計畫、聘請顧問、製作精美手冊與影片、購買保險、與投資銀行家和公共單位開發資金選項、主持國際奧會或國際足總的執行機構、參與國際奧會或國際足總會議等等開銷[5]。其他城市與國家也表示花費總額相近，或甚至更多：東京約花費了1億5千萬美金，並且輸掉了 2016年夏季奧運的主辦權[6]。

2014年11月，為了要容納更多的申請城市，國際奧會提出了一些改革計畫，讓城市競標時可以省下一些花費。除了喊口號以外，國際奧會唯一做的實質改變，就是會部分負擔申請人參與會議時的旅費。也就是說，每個申請單位可以省下的錢不過是少少的幾十萬美金一跟一般競標裡所要花費的幾億元比起來根本不算什麼。

荷蘭一直在考慮是否要參與主辦2028年夏季奧運的競標活動。根據荷蘭 RTL 新聞也就是其國內最大的商業廣播公司所做的研究，2012年荷蘭已經花費約1億500萬美金的直接成本研究承辦的可行性、列出初步規畫、啟動相關單位及組織賽事，「促使國際奧會投票給我們」[7]。在撰寫本文時（2014年8月底），荷蘭尚未正式決定是否參與2028年賽事的競標活動。

國際奧會與國際足總的投票人，擁有極大的權力能夠影響主辦單位是誰的決定。從長野到鹽湖城再到卡達，數不完的投票過程在在都顯示出選票被賄賂給染黑了。

接下來要提出的是競標程序的典型化模型。這個模型提出了三種不同假設下可能的情境或狀況，從最不實際（狀況一）到最實際（狀況三）。

狀況一

・資訊完整且無委託–代理問題
・結果：出價為預期淨收益

在此個案裡，我們假設國際奧會或國際足總各握有競標者的完整資訊，且每位競標者也對自己與競爭者的投標擁有完整資訊。接著再假設完全沒有委託–代理問題，意思就是代表城市或國家（地方組織委員會）的單位，完全代表全體居住人口的意願：地方組織委員會就是全體居住人口（委託）的代理人。在假設資訊完整的情況下，每位競標者知道舉辦賽事的潛在收益，且會持續競標直到收益完全歸零為止。（理論上，如果每位競標者也知道其他競標者的收益，他會在收益微高於第二高的競標者時停止競標，留下極小的潛在收益。）注意到，如果舉辦賽會的整體報酬接近零，且如果舉辦賽事有感覺良好的益處，這表示將會有負向的財務結果，也就是說主辦單位需要花錢才能達到感覺良好的效果，得到的總體淨報酬為零8。這個狀況是競標城市或國家最喜愛的，但同時也是三種個案中最不實際的一種。

狀況二

・資訊不完整，但無委託–代理問題

・結果：贏者詛咒與淨損

本情況與前一項的唯一差異，在於不假設資訊完整，讓狀況二又更加接近實際狀況。在這個個案裡，每位競標者在參與競標時，並不知道其潛在的收益與成本。這種情況下，得標者通常會是最積極的競標者，不僅抬高了其他競標者的價格，通常也是出價比可能收益還要高的那位（贏者詛咒）。儘管組織委員會（代理人）在這個情況下仍然假設為代表當地人口（委託人）意願的單位，結果仍然是淨財物損失與總體淨損。

狀況三

・資訊不完整，且有委託–代理問題

・結果：出價異常過高

本情況又更接近真實了一步，因為又再排除了一項假設，且承認確實有委託–代理問題存在；這個狀況中，組織委員會（代理人）被私利掌控，而這些人希望從主辦謀取最大利益，且這些利益與全體人口的利益並不相符。此外還有資訊不完整的問題，使得各個可能的主辦單位以誇張的價格競標。預期結果就是大量財務與總體損失，一旦建設開始後，超支成本只會不斷加劇。

貪腐的程序

在整個程序中，有兩個最能顯現出貪腐的地方。第一，是國際足總與國際奧會對競標城市的剝削。這兩個組織壟斷市場的力量，讓他們能夠從競標程序中獲許大量金錢。為了得標，城市和國家必須服從於國際足總與國際奧會誇張且超巨化的目標。競標者以及最終「冠軍」的花費超標，同時國際足總與國際奧會的收益也一起爆表[9]。成本完全是由納稅人負擔，但賽事實質的收益則不予主辦城市或國家分享，而是由國際足總與國際奧會取回，用於發展體育，以及支付高層的薪水—還有，在國際足總的狀況中，支付過多的營運開銷及膨脹的儲備資金[10]。

國際足總主席塞普・布拉特（Sepp Blatter），從那個看起來無限量的支出帳戶中，賺取超過100萬美元的薪資。其他國際足總高層主管賺取的補償方案則高達六位數[11]。一直以來，他們每年除了少量兼差工作的10萬美元薪資外，布拉特還給予25位國際足總執行委員會成員7萬5千到20萬美元的年度獎金。為了做表面功夫，2014年終結了年度獎金制度，然而，根據《星期日泰晤士報》（Sunday Times）揭露的文件，國際足總負責補償的次級委員會（由執行委員會成員指派的單位）[12]透過私下投票將薪水加倍為20萬美金，補回了這塊。另外《星期日泰晤士報》也報導出執行委員會成員在執行國際足總工作、搭乘商務艙旅行和住宿五星級飯店的同時，還可領取每日津貼700元美金[13]。國際足總以及其六個區域足球聯盟每年在海外各地舉辦各種會議，為與會人支付最頂級的飯店、餐館、娛樂及交通費用。在四年的循環結束後，2010年南非世界盃最終結果，國際足總獲得6億3,100萬美元的盈餘，使得其儲備資金累計金額提升到 13億美元。2014年巴西世界盃的預期盈餘則更高，且2014年年末儲備資金也超過了15億美元。

雖然國際奧會的成員，包括主席托馬斯 巴赫並不支薪，但巴赫在洛桑有豪華的房子，還有額度用不完的帳戶。國際奧會與其數個組織時常在世界各地舉辦會議，留宿在五星級飯店中，享有豐厚的花費預算。2012年年末，報導顯示國際奧會擁有5億5800萬的儲備資金[14]。

第二個貪腐的機會，來自於用經濟利益抓住主辦城市。不論是在民主或獨裁國家，都傾向於讓賽會規畫符合地方企業菁英的利益[15]。建設公司、他們的聯盟（如果有的話）、保險公司、建築公司、媒體公司、投資銀行家（使債券浮動的人）、律師以及部分的飯店或餐館利益，可能會被排到奧運或世界盃計畫之後。他們努力想要從大型公眾募資獲取實質利益。一般來說，這些從地方組織委員會奪得的利益、聘請順從的顧問公司執行劣等的經濟影響力研究、低估成本、高估營收再博取政治同意[16]。根據一項研究表示，2010年世界盃從建設到舉辦，南非的建築公司「五巨頭」（Big Five）平均利潤



南非的建築公司「五巨頭」平均利潤，從 2004 年的南非幣 1 億 5,800 萬（2,500 萬美元），在世界盃前一年提升到南非幣 16 億 7,000 萬（2 億美元）。

修改自：艾迪・科特爾（編輯），《南非的世界盃：留給誰的資產？》（South Africa’ s World Cup: A Legacy for Whom?）（德班：納塔爾大學 - 誇祖魯出版社，2011 年）。

圖 3.6 2010 年南非世界盃

從2004年的南非幣1億5,800萬（2,500萬美金），提升到2009年南非幣16億7千萬（2億美金），以南非幣（又稱「鍰」/rand）來說成長了10.5倍17！

因此，雖然城市或國家的納稅人準備好要輸掉這場競標，以及輸掉主辦賽事的機會，那些私人機關則在聯合推動主辦計畫，打算大撈一筆。在此跟其他地方一樣，其政治過程已經腐化了。

附註

1- 安德魯・津巴利斯特為麻州北安普敦史密斯學院的羅伯特 A・伍茲（Robert A. Woods）經濟學教授。本節改寫自他的書《奧運的詛咒：奧運、世足等全球運動賽會如何危害主辦城市的觀光、經濟與長期發展？》（Circus Maximus: The Economic Gamble behind Hosting the Olympics and the World Cup）（華盛頓特區：布魯金斯研究所出版，2015）。

2-〈波士頓贏下 USOC 競標，主辦 2024 年奧運〉（ ‘Boston wins USOC bid to host 2024 Olympic Games’ ），WCVB-TV，2015 年 1 月 8 日，www.wcvb.com/sports/boston-wins-usoc-bid-to-host-2024-olympic-games/30599954。

3- 實例請見：國際奧會，〈IOC 2022 候選人接受程序〉（ ‘IOC 2022 candidature acceptance procedure’ ），www.olympic.org/Documents/Host_city_elections/2022-Candidature-Acceptance-Procedure-FINAL-with-cover.pdf，第 25 頁。

4- 同上。

5-《CNN》（美國），〈奧運競標：芝加哥敗給里約〉（ ‘Chicago loses Olympic bid to Rio’ ），2009 年 10 月 2 日，http://money.cnn.com/2009/10/02/news/economy/chicago_olympics_rejection/。

6- 朝日新聞（日本），〈水野表示 2020 年東京奧運競標預算將被砍〉（ ‘Mizuno says Tokyo 2020 bid budget will be slashed’ ），2011 年 12 月 3 日，http://ajw.asahi.com/article/behind_news/sports/AJ201112030021。

7- 米歇爾・德諾伊（Michel de Nooij），〈巨型運動賽事：競標賽事的社會成本收益概率分析〉（ ‘Mega sport events: a probabilistic social cost–benefit analysis of bidding for the games’ ），《體育經濟期刊》（Journal of Sports Economics），第 15 期（2014 年），第 412 頁。間接成本估計還要再加上 1 億 4,200 萬美元。

8- 注意到城市與國家並不以美金數字來競標，而是以豪華的設備和吸引人的基礎建設來競標。因為這些建設都有價格，競標項目就可以轉換為美金數字。

9- 請見班特・芙利傑、艾莉森・史都華，《奧運比例：1960-2012 年奧運成本與成本超支》（Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960–2012），撰寫中論文（牛津：賽德商學院，牛津大學，2012 年）。

10- 南大西洋通訊社（Merco Press），〈2014 年世界盃後國際足總的收益與現金儲備〉（ ‘FIFA with record revenue and cash reserves, after 2014 World Cup’ ），2015 年 3 月 23 日，http://en.mercopress.com/2015/03/23/fifa-with-record-revenue-and-cash-reserves-after-2014-world-cup。

11- 請見部落格 The Least Thing，〈進一步思考塞普 布拉特國際足總薪水〉（ ‘Further thoughts on Sepp Blatter’s FIFA salary’ ），2013 年 6 月 17 日，http:// leastthing.blogspot.com/2013/06/further-thoughts-on-sepp-blatters-fifa.html。

12- 根據補償次級委員會三名成員中的多明尼克・斯卡拉（Domenico Scala）表示，選擇的給付等級是為了模仿私部門中規模相似的公司給予高階主管的補償金額：www.fifa.com/aboutfifa/organisation/footballgovernance/news/newsid=2384045/index.html。

13-《星期日泰晤士報》（英國），〈國際足總首長悄悄加倍了零用錢〉（ ‘Fifa’s chiefs pocket secret 100% pay rise’ ），2014 年 6 月 22 日。

14-《芝加哥論壇報》（Chicago Tribune）（美國），〈支付國際奧會主席薪水？當然，但是…〉（ ‘Pay IOC president? Yes, but . . .’ ），2013 年 4 月 26 日。

15- 請見津巴利斯特（2015 年）。

16- 同上。

17- 由艾迪・科特爾（Eddie Cottle）編輯，《南非的世界盃：留給誰的資產？》（South Africa’s World Cup: A Legacy for Whom?）（德班：納塔爾大學 - 誇祖魯出版社，2011 年）。

3-5 妥協還是被妥協？頒授奧運與世足賽的競標流程

斯特凡・史曼斯基（Stefan Szymanski）[1]

緒論

歷史將1998年（收賄保住鹽湖城舉辦 2002 年冬季奧運醜聞被披露的年份）和2015年（擔任國際足球總會／FIFA主席17年的塞普・布拉特，在美國司法部起訴14名國際足總官員以及行銷公司主管涉嫌貪腐的六天後，宣布辭職），作為國際體育治理瀕臨崩解的年代。1960年代到1990年代間，世界最熱門的兩大體育賽也就是奧運（包含夏季與冬季）及國際足總世界盃的管理者所掌控的賽事，在轉播和贊助營收中可獲利數十億，同時成本微乎其微；他們成為大量資源的分配者。證據顯示，許多這些組織內的管理者無法完成義務且向貪腐沉淪[2]。自1998年始，國際奧會（International Olympic Committee，IOC）就一直試圖自我改革[3]。在布拉特的領導之下，國際足總改革的努力最多就是做做樣子而已。在布拉特辭職後，則有人樂觀認為其他內部組織也可以有類似的事情發生。

實際授與旗艦級活動（奧運及世足賽）的程序，其實只呈現出國際奧會和國際足總中腐化的一個面向而已，而且也只是體育中可見的貪腐案例的一小部分[4]。舉例來說，2015年5月美國司法部對國際足總起訴的內容，不只提到了世界盃本身，也包括銷售轉播權與行銷權到南北美洲較小的錦標賽。另外，國際奧會也承認，在競標奧運主辦權中有貪腐的現象，最著名的就是鹽湖城事件。撰寫本文時，似乎國際足總也很有可能承認數次世界盃也有貪腐情形，且已經承認 2018與2022年賽事的競標過程都有違規行為[5]。協助美國司法部進行國際足總起訴案件的調查記者如安德魯 詹寧斯（Andrew Jennings），更進一步斷言競標過程中也有賄賂與貪腐發生[6]。

通常，這種熱門運動賽事主辦權的競爭都會很激烈，且決定的過程也有諸多爭議。最根本的問題就是這些組織都是自我管理，而賽事的規模發展過快，已經超越他們能掌控的範圍。1960年羅馬奧運的轉播權價值不到300萬美金（約為現在市值2,300萬美金[7]），而2010年溫哥華冬季奧運與2012年倫敦夏季奧運夾起來的轉播權價值則為3億8,500萬美金[8]，實際增值約170倍，中間不過經歷了14屆的奧運。贊助營收也急遽增加，世足賽與夏季奧運皆可為當地帶來60億美金收入，其中包括轉播、贊助、門票及商品販售[9]。然而治理國際奧會和國際足總的人，很大一部分是現任或退役運動員，就算這些組織現在已有大量專業的成員，這對於為企業決策絕對不是最好的團隊。

夏季與冬季奧運該頒給誰來主辦，兩個決定皆由國際奧會成員做出，目前成員有100人。其中12位成員為現役運動員，11位為大型國際體育聯盟的首長，37位本身曾親自參與過奧運。至於世足賽的話，到2013年以前，都是由執行委員會決定，其成員除了主席外由聯合會及協會指定，主席則由國際足總會員大會（FIFA Congress）的209位成員選舉出來。在2022年卡達世界盃涉嫌賄賂之後，未來從2026年賽事開始，將交由會員大會全體209位成員投票決定。

背景

在早期，這些組織基本上是靠世界各地的城市以及政府的善心，來舉辦賽事。雖然部分政府意識到了舉辦賽事時宣傳的價值（最有名的就是德國納粹政府與1936年柏林奧運，還有墨索里尼的法西斯政府與1934年義大利世足賽），然而競爭卻不激烈，因為不論是要求比賽或願意提供資金，總之支持的納稅人並不多。1948年的奧運會在倫敦舉辦，是因為沒有任何其他人想辦，在有全球轉播技術之前，這些比賽相較之下都不怎麼熱門。

從1960年代開始，議價能力則轉到國際奧會和國際足總這邊，也由於電視提供的全球觸及率大幅提升賽事的吸引力，因此競標開始變得激烈。這個轉變也促成了賄賂的誘因，以確保能在競標中獲勝；所以也有必要設立規範，禁止賄賂行為。以歷史來說，國際足總及國際奧會的運作方式就像是紳士球隊一般，而根據既有的意識形態，紳士不應該貪腐[10]。但紳士球隊思維還有其他面向會造成問題；大多數的成員都來自歐洲，其中包含了很多討價還價的過程。例如，在 1966 年，一次就同時決定了1974、1978和1982年的世界盃主辦國。當時西德和西班牙都想要主辦權，所以他們有了個協議：西班牙退出1974年的競標，而西德退出1982年的競標[11]。對於內部人士來說，這看起來像是個普通的交易，但對外部人士來說，看起來就像是在動手腳。

1960到1970年代，這兩個組織在殖民主義結束以及主權國家數擴增後，成員數量也大增，這些國家帶來了不一樣的觀點。儘管國際奧會的創辦人皮埃爾德・顧拜旦（Pierre de Coubertin）與他的追隨者主張體育應獨立於政治及國家的理想，但許多新興國家則認為體育和國家緊密相連，而確實，在他們的脈絡裡是將國家作為支持體育組織的主要樑柱。到了1960年代，非洲國家表示若讓南非與羅德西亞（Rhodesia）參賽，就要集體杯葛，這個問題才浮上檯面。自 1970到1980年代，

奧運作為全球賽事的存亡受到國家與國際體育政治的挑戰。為了維持各自全球組織的團結，國際奧會與國際足總必須符合各個不同文化的期待。

隨著時間過去，競標的程序也大幅改變。雖然理論上仍然是由各城市競標，看誰能舉辦奧運，以及國家足球協會競標看誰能舉辦世界盃，但實際上兩者不論是政治上或經濟上，都需要政府的大力支持。因此競標通常要經過國內遊說政府支持的步驟，再到正式提交申請。長達兩年的審核期間後，再由國際奧會或國際足總的相關大會投票達到高峰。

潛在的貪腐可能

因為授與賽事主辦權取決於競標，因此當主辦賽事變得更有吸引力，遊說的角色跟著變得重要也就令人意外了。國際足總和國際奧會的其中一個問題，來自於合法與不合法遊說之間的差異，又或者說對於遊說的態度會隨著文化和時間改變。舉例來說，歷史上對於西北歐國家來說，在十九世紀進入高層辦公室（如軍事或公務員），必須付夠高的價格，且這種行為也延伸到殖民管理上，但是到了二十世紀，這種行為就被認為是貪腐且使名譽受損；然而不是每個人都跟隨著西歐國家的腳步，也不是每個人都有相同的想法。這些不同點可以參見像是由國際透明組織建立的指標，一般來說將歐洲與北美國家視為最不腐敗的國家，而開發中國家則在列表的最底端[12]。

國際足總發展的關鍵時刻，在於1974年當時的主席斯坦利・勞斯（Stanley Rous）在選舉中落敗，他是一位從不掩飾殖民思想的英國人[13]，輸給了巴西人若昂・阿維蘭熱（João Havelange），當時承諾會將部分利益極大的世界盃轉播權一主要在歐洲一轉給非洲與亞洲國家，以換取他們的選票。這個利潤回收，後來對於這些國家發展體育有不少幫助。塞普 布拉特則是若昂 阿維蘭熱挑選的接班人，而他將世界盃應該首次來到歐洲當成他的工作。因此，阿維蘭熱和布拉特領導期間，因為他們還在歐洲，並非所有人都認為造成嚴重損害，這也解釋了為什麼儘管幾乎整個歐洲都認為塞普 布拉特腐敗了，他卻還能從1998年就領導著整個團隊[14]。

國際奧會比起國際足總更是個歐洲組織（其成員有 47% 都來自於歐洲），對於頒授大型賽事有貪腐的指控，其反應較為果斷。鹽湖城獲頒2002年冬季奧運後的醜聞，造成了國際奧會的內部危機，數位國際奧會成員的親戚得到數萬元教育獎學金的事件浮上檯面。此外也被點出有多種不同型式的賄賂，包括直接塞錢。也因此，1999年六位國際奧會成員被除籍，其中四位來自非洲，兩位來自南美洲。國際奧會接著開始限制成員和競標委員會之間的聯繫，特別禁止成員拜訪可能的主辦單位一因為這個過程極可能促成貪腐[15]。自從1999年之後，對於授與奧運主辦權的貪腐指控尚未完全消失，不過改革的程序已由部分人提升變成內部改革的模型[16]。

其中一個促成改變的原因，可能跟技術評估角色越發重要有關。以過往來說，國際奧會會尋求主辦城市的保證和明確的計畫，但近幾十年來，向競標者要求的明細大幅增加。雖然國際奧會成員的選票仍具有決定性，但投標文件和投標城市的技術評估也變得極為重要，這反映出主辦城市和國際奧會之間的合約規模也擴大了。舉例來說，在倫敦奧運中國際奧會提供的技術手冊厚達四千頁[17]。主辦賽事的協議中，也要求主辦國家修改法律，主要是為了確保國際奧會的智慧財產權（奧運五環等等）能受到完整保護。在2014年，挪威的奧斯陸就宣布撤標2022年冬季奧運，主要是因為國際奧會所設立對需求的規模問題（例如提供每位國際奧會成員行動電話，以及提供每位成員的飯店房間當季水果與蛋糕）[18]。

與2022年卡達世界盃貪腐相關的指控，對國際足總傷害最大，主要是因為要在一個夏季氣溫高達的攝氏四十度的國家踢球，顯然很有困難[19]。2014年，國際足總決定世足賽應該要在北半球冬季舉辦，打壞了許多國家平時聯盟賽的日程，造成更多的不滿。此外也有人注意到，外傳卡達因為興建場館及基礎建設，已經有數百位移工死亡[20]，另外也有潛在的問題，像是許多同性戀、雙性戀和跨性別的選手、官方人士與粉絲，都因為自己性向而要冒著被逮捕的風險參賽。

2012年，國際足總指派美國資深的律師邁克爾 加西亞（Michael Garcia），調查與2018年和2022年世界被競標程序相關的貪腐指控。調查報告在2014年遞交，但並未公開發表。國際足總倫理審判庭（Ethics Adjudicatory Chamber）主席德國法官漢斯約-阿希姆・埃克特（Hans-Joachim Eckert）書寫了該份報告的概要，發表後立刻被加西亞否定，表示概要並未正確反映出他原始報告的內容[21]。

在鹽湖城的個案中，取消賽事一直都不是國際奧會的真正想法（雖然已證實競標委員會確實有賄賂情形），而國際足總先前也表示不會取消頒授卡達的主辦權[22]。然而，面對在卡達舉辦賽事的各種問題，取消原本決定的這個從沒發生過的事，好像變得有可能發生了[23]。由於卡達是第一個獲得世界盃主辦權的中東國家，再考量到卡達運用財富在國際足總內遊說的可能性，該組織必然也面對了區域性分裂的風險。

結論

賦予巨型運動賽事主辦權這件事，本來就有極大的貪腐風險。這種合約價值數十億的賽事，假設所有決策者都完全獨立，則是將權力分散在一百到兩百位人士身上。相關人士的意圖通常都非常複雜，很多時候也難以將組織目標（例如提倡足球運動）與個人目標分離；政治與社會偏見這樣的指控，永遠存在於所有面向之中。此外，這些組織都是私人組織，而非由政治人物主掌的政府機關，可以採用特定的法規（儘管在某些個案中非常重複）。確實，許多人會認為如果在運作國際體育聯盟時，讓太多政府力量介入，也可能會有很大的風險。

當然，如果競標程序和決定的過程能更加透明，就能抑制貪腐，但是大概不可能讓貪腐的指控甚至是現實完全消失。目前國際足總的最大挑戰，就是要找出對貪腐的定義，並共同制定出能使組織中非法支付風險降到最小的辦法，同時保有將資源轉送給開發中國家的承諾—因為至少這個承諾仍是這組織如此有權力又具凝聚力的原因。

附註

1- 史特凡・席曼斯基為密西根大學運動學院運動管理的史蒂芬 J 加萊蒂（Stephen J. Galetti）大學教授，以及密西根運動管理中心的聯席主任。

2- 關於國際奧會醜聞，可多加參考與頒授 2002 年冬季奧運給鹽湖城的相關證據，由湯瑪斯 漢米爾頓撰寫討論，〈奧運重重一摔：2002 年鹽湖城奧運賄賂醜聞〉（ ‘The long hard fall from Mount Olympus: the 2002 Salt Lake City Olympic Games bribery scandal’ ），《馬奎特體育法律評論》（Marquette Sports Law Review），第 21 期（2010 年），http://scholarship.law.marquette.edu/sportslaw/vol21/iss1/7。關於頒授國際足總世界盃的醜聞，請見凱特・約德（Kate Youd），〈冬季貪腐事：2022 年卡達世界盃、即將改到冬天與針對國際足總的潛在訴訟〉（ ‘The winter’ s tale of corruption: the 2022 FIFA World Cup in Qatar, the impending shift to winter, and potential legal actions against FIFA’ ），《西北大學國際法和商業雜誌》（Northwestern Journal of International Law and Business），第 35 期（2014 年），http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol35/iss1/5。

3- 欲知國際奧會規畫與改革的策略計畫，請見國際奧會，〈2020 年奧運議程〉（ ‘Olympic Agenda’ 2020），www.olympic.org/olympic-agenda-2020。

4- 有關近年體育中貪腐的調查，實例請見：沃爾夫岡 ・ 麥尼格（Wolfgang Maennig），〈國際體育及體育管理中的貪腐：形式、傾向、程度與抵抗措施〉（ ‘Corruption in international sports and sport management: forms, tendencies, extent and countermeasures’ ），《歐洲體育管理季刊》（European Sport Management Quarterly），第 5 期（2005 年）。

5- 請見國際足總，〈由國際足總倫理委員會調查分庭準備之國際足總倫理委員會審判分庭主席針對 2018/2022 國際足總世界盃競標程序之提問報告之聲明〉（ ‘Statement of the chairman of the Adjudicatory Chamber of the FIFA Ethics Committee on the Report on the Inquiry into the 2018/2022 FIFA World Cup Bidding Process prepared by the Investigatory Chamber of the FIFA Ethics Committee’ ），2014 年 11 月 13 日，http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/47/41/75/statementchairmanadjcheckert_neutral.pdf。

6- 實例請見：安德魯・詹寧斯，《犯規！ FIFA 黑幕：賄賂、作票及球票醜聞》（Foul! The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals）（倫敦：HarperCollins，2006 年）。

7- 霍爾格・普瑞斯，《舉辦奧運的經濟：比較 1972 年至 2008 年的賽事》（The Economics of Staging the Olympics: A Comparison of the Games 1972–2008）（切爾滕納姆：愛德華埃爾加，2004 年）。

8- 國際奧會，《奧運行銷事實檔案：2013 年版》（Olympic Marketing Fact File: 2013 Edition）（洛桑：IOC，2013 年），www.olympic.org/Documents/IOC_Marketing/OLYMPIC_MARKETING_FACT_ FILE_2013.pdf。

9- 綜合溫哥華與倫敦之營收，國際奧會（2013 年）表示總營收為 80 億美金。至於世界盃，請見國際足總，《國際足總：2014 年財務報告》（FIFA: Financial Report 2014（ 蘇黎世：FIFA，2015 年 ），www.fifa.com/mm/document/affederation/ administration/02/56/80/39/fr2014weben_neutral.pdf。

10- 這個觀點似乎對國際奧會創辦人皮埃爾・德・顧拜旦來說，特別有吸引力，他非常喜歡英國紳士的理想：「英國的體育意識形態對於參與者有種預設的態度：運動狂熱份子的業餘精神，可以在聰慧且善心運動員和紳士身上清楚看見。顧拜旦希望能為現代體育『重新提振正直、真正無私的精神，讓體育成為真正完美道德的場域』。」 西格蒙德 羅蘭（Sigmund Loland），〈從歷史概念的觀點看皮埃爾德・顧拜旦的奧運意識形態〉（ ‘Pierre de Coubertin’ s ideology of Olympism from the perspective of the history of ideas’ ），由羅伯特奈特・巴尼（Robert Knight Barney）、克勞斯・梅爾（Klaus Meier）編輯，《奧運意識形態之批判反思》（Critical Reflections on Olympic Ideology）（安大略省倫敦：Centre for

Olympic Studies，1994 年）。

11- 實例請見：大衛・哥德布拉特（David Goldblatt），《足球是圓的：一部關於足球狂熱與帝國強權的全球文化史》（The Ball Is Round: A Global History of Soccer）（倫敦：企鵝圖書，2008 年）。

12-2014 年國際透明組織貪腐印象指標（Corruption Perceptions Index）為 177 國排名貪腐印象。它以接許差距將波札那（Botswana）列為非洲最不貪腐的國家，一共有 15 個歐洲國家排名在他前面。歐洲國家平均排名為第 45 名，亞洲國家則為第 100 名，而非洲國家平均為第 116 名。

13- 實例請見：哥德布拉特（2008 年）作品，第 13 章。

14- 布拉特在非洲極受尊重，畢竟他是將 2010 世界盃頒給非洲國家的人。大量的合法款項支付給了開發中國家，這也是他受到支持的一部分原因。因為國際足總的會計並不透明，我們很難區分任人唯親（也就是說合法支付的目的是為了維持他的基本支持者）和真正的貪腐（不合法支付）。請見國際透明組織 2015 年 5 月做的這份來自全球粉絲民調的資訊：〈五分之四的足球迷認為布拉特不應擔任國際足總主席：30 國的 35,000 人調查〉（ ‘4 in 5 football fans say Blatter should not stand for FIFA president: poll of 35,000 in 30 countries’ ），2015 年 5 月 26 日，www.transparency.org/news/ pressrelease/4_in_5_football_fans_say_blatter_should_not_stand_for_fifa_president_poll_o；以及國際透明組織，〈在 FIFA 世界盃貪腐醜聞之後，塞普・布拉特是否該再代表國際足總？「否定」的比例〉（ ‘Following FIFA World Cup corruption scandals, should 塞普・布拉特 be standing again for president of FIFA? Percentage who voted “no”’ ），www. transparency.org/files/content/pressrelease/2015_FIFAElectionInfographic_900.jpg。

15- 實例請見：漢米爾頓（2010 年）。

16- 欲知正面說法，請見小羅傑・皮爾克（Roger Pielke, Jr），〈國際足總如何追究責任？〉（ ‘How can FIFA be held accountable?’ ），《體育管理評論》（Sport Management Review），第 16 期（2013 年）；以及欲知更多評論筆記，請見漢米爾頓（2010 年）。

17- 把要求白紙黑字寫下並不會使貪腐全面消失，但可以幫助我們關注相關的議題。

18- 賽事之內（Inside the Games），〈國際奧會的「傲慢」要求「導致奧斯陸退出 2022 年奧運競標」〉（ ‘ “Pompous” IOC demands “led to withdrawal of Oslo 2022 Olympic bid”’ ），2014 年 10 月 3 日，www.insidethegames.biz/articles/1023008/pompous-ioc-demands-led-to- withdrawal-of-oslo-2022-olympic-bid。

19- 約德（2014 年）。

20- 實例請見：《衛報》（英國），〈2022 年卡達世界盃：70 名尼泊爾工人死於工地〉（ ‘Qatar World Cup 2022: 70 Nepalese workers die on building sites’ ），2013 年 10 月 1 日，www.theguardian.com/world/2013/oct/01/qatar-world-cup-2022-nepalese-die-building-sites。

21- 請見麥尼格（2005 年）。

22- 實例請見：國際足總，〈國際足總回應獨立倫理委員會聲明〉（ ‘FIFA responds to independent Ethics Committee statement’ ），媒體發布，2014 年 11 月 13 日，www.fifa. com/governance/news/y=2014/m=11/news=fifa-responds-to-independent-ethics- committee-statement-2474201.html。

23-《衛報》（英國），〈若找到明確賄賂證據，俄羅斯與卡達恐喪世界盃資格〉（ ‘Russia and Qatar may lose World Cups if evidence of bribery is found’ ），2015 年 6 月 7 日，www.theguardian.com/football/2015/jun/07/russia-qatar-lose-world-cups-if- bribery-found-fifa。

3-6 規畫與舉辦巨型運動賽事資源、形式與預防貪腐

約翰・霍恩（John Horne）[1]

緒論

關於國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）被指控貪腐一事，還有其主席塞普 布拉特戲劇性的辭職演說，如果要寫點什麼其中的省思，還需要一點時間消化[2]；我們很容易把貪腐事件當成體育競賽中的娛樂花邊事件。許多個體一事件中的「壞人」和「好人」被指名出來，有些因為涉嫌濫用委任的權力謀取自己的利益而被嘲弄、詆毀（像是先前任職於國際足總的布拉特、傑克 華納 / Jack Warner 和查克・布雷澤 / Chuck Blazer）[3]，或者因為堅持不懈追擊他們而被讚揚（像是英國的調查記者安德魯・詹寧斯）。不過，個人比起複雜的系統容易辨認，使得那些促成貪腐的結構仍然不變。系統的結構是個顯而易見的問題，就像財政系統中的犯因性環境是2007-2008年經濟崩盤的原因一樣，我們必須將國際體育的危機當成是系統性危機的一部分。本章節將概略介紹在規畫與承辦巨型運動賽事時，貪腐風險可能出現的方式，發現到貪腐的資源、形式及後果「存在於政治和經濟系統中，其真確的角色和效果會根據這些系統的規範與狀況而不同。」[16]

區域性貪腐二元論的概念，可能會被控訴跨過屬地管轄權的界線[7]，就像當初2015年國際足總危機時，FBI和美國司法部長的角色一樣，大眾擔心這樣的行為是基於政治因素，反對俄羅斯（主辦2018世界盃）以及卡達（主辦2022世界盃）[8]。不過，這也使得一個重要的問題浮上檯面：到底該如何規範像是國際足總或國際奧會（International Olympic Committee，IOC）這樣的國際體育組織（ISOs）呢？

貪腐與體育

為何貪腐與體育有關呢？因為體育很重要：在巨型賽事中的體育，對主辦單位和國際體育組織來說，都有政治效用；菁英運動已變成價值數十億元的跨國產業，而且與全球數十億人的日常生活相關。在巨型運動賽事中，這牽涉到像是選舉舞弊和在選舉或選擇主辦單位時利用不良影響、侵占和詐騙、賄賂等。換句話說，它涉及由體育官方人士、協會及治理單位非競爭性的決定。

體育中的貪腐事件早在古時候的奧運就有了[9]。那些背負賽事貪腐罪名的人，需要花自己或城市的錢，在奧運場館入口樹立羞恥的門柱（zane），為他們的行為贖罪。現代體育裡，沃爾夫岡 麥尼格（Wolfgang Maennig）認為「體育中貪腐的嚴重、廣泛程度也不過於其他人類活動的貪腐」[10]。然而，體育界的管理貪腐事件越來越多[11]，如果想要檢視這個情況，我們需要考量巨型運動賽事中可能發生貪腐的脈絡、類型和狀況。

巨型運動賽事

自1980年代起，尋租行為—「尋求對資產和資源的掌控，以從使用者汲取租金」—已經變成必然的經濟狀況[12]。這可以看出菁英體育的一些端倪，尤其是這些旗艦型巨型賽事：奧運及男子世足賽。同時間，因為投入體育的商業利益大幅成長，造成「全球媒體體育文化複合體[13]」，其中企業媒體及贊助商的角色又越來越重要，監管體系以及對於透明化、究責的治理需求也浮現出來。在這些情況下，也有越來越多人對聲稱獨立於地方司法體系的自律單位，像是國際體育協會，產生懷疑。

在其他體育組織單位之中，國際奧會和國際足總已經變成企業中心的國際非政府組織，記者、社會學家及其他社會科學家都想研究其營運上的缺失[14]。同時，由這些單位監管的一些特色巨型運動賽事，也變得更加吸引人，被國家拿來做為許多非體育目標用途，像是經濟與社會發展、國家建設、（透過宣傳國家）信號傳遞、以及協助經濟與政治自由。如同巴利・霍利亨（Barry Houlihan）所說，「政府有多願意提供盛情款待以及總統、總理、貴族與超級名模的策略布署，在國際奧會和國際足總面前低頭，就顯現出政府對於國際體育的價值有多重視。[15]」

自1970年代開始，就有人擔心奧運「超巨化」與「白象」（white elephants，指昂貴但效益低）的情形—賽事規模成長，另一方面建設設備及場館的價格可能太高，比使用和維護的都還要高。經濟學家和其他社會科學家評估過巨型運動賽事的成本和效益[16]，班特 芙利傑認為「巨型計畫的鐵律」，包括巨型運動賽事在內，就是會「一次又一次預算超標、超時」[17]。不論這是否是持續的情況，但可以確定的是自1970年代起，大多巨型運動賽事都會引起政治爭議。

巨型運動賽事有幾個「已知的未知」，目前仍是這些賽事的政治爭議[18]，包括：

・考慮到主辦巨型運動賽事的目標，相對於社會再分配，強調消費為基礎的發展；
・都市更新時常造成被更新的特定區域「高檔化」；
・將較窮困和較無權力的社群遷居（之後再被「取代」）；
・使用公部門的資金（通常很大量）來增加私人企業部門的利益[19]；
・地方的主辦地點和空間因為全球流動的資金、貿易與財務而受益；
・注重賽事對空間的影響；
・主辦巨型運動賽事對就業的影響，以及影響的時間；
・對旅遊人口流動的影響，跟支持巨型運動賽事者所預估的總是有頗大的落差，主要是因為「非運動」觀光客會延後他們來訪舉辦地點的時間，而這些人則由「運動賽事觀光客取代」[20]。
・支持者需要尋求當地與全國民眾同意站在他們這邊，支持舉辦賽事[21]；以及
・因為部分或所有的發展，造成反對賽事的聯盟成長[22]。

象徵政治—透過公共外交、「軟實力」或宣傳提倡文化的政治手段—是巨型運動賽事現代風險的基本特色。不論是與其他城市或國家競爭得以主辦賽事、贏得主辦權或者實際主辦賽事，象徵權力發揮，或者是落入陷阱的可能性都是真的。所有促銷政治中的活動—國家品牌行銷、城市品牌行銷、形象轉變—其中都有提高競標者（及最終主辦人）名譽風險的危險。舉例來說，根據2014年GfK調查的國家形象，主辦2014年世界盃，不但沒有提升巴西在全球的名聲，反而排名遺退後，而冠軍隊伍德國則在五年後將美國擠下第一名寶座。

巨型運動賽事中可能貪腐的類型與情境

以相對簡單的公式來說，羅伯特・克里特加德（Robert Klitgaard）認為「貪腐 = 獨佔 + 自由裁量 –課責[24]」。巨型運動賽事中，哪裡和何時會發生貪腐呢？麥尼格認為如果體育（或體育賽事）有很高的知名度和吸引力，能夠產生大量金流，「來自相關國際體育單位對於獲得主辦榮譽的對象，在經濟租金上就擁有單向的壟斷權。[25]」

在巨型運動賽事的例子裡，許多因素都擴大了貪腐的規模。參與舉辦巨型運動賽事的各種組織非常多，包括 ISOs、國際聯盟（international federations，IFs）、國際組織委員會（奧運中的國家組織委員會 / national organizing committees，NOCs）、地方組織委員會（local organizing committees，LOCs）、競標小組與相關的政治及商業機構。這些組織根據其招聘和指派及集體經驗，成員會有很大差異，像是LOCs為了完成計畫，需要在大型且無法變動的時程表中運作，就是個例子。國際對於巨型賽事的強烈關注，使得負責人所要面對的審查更多，但這也可能增大壓力產生焦慮，導致貪腐行為。與辦理巨型運動賽事的貪腐事件，不論是真實發生或是受質疑，有數種形式：例如獲取體育協會中的某些職位；影響轉播或媒體權的分配；調整建設合約或建設場館或設施的承包合約分配；或者像是讓中小型企業承包賽事預備工作[26]。

其中一個持續存在的潛在貪腐資源，當然就是涉及巨型運動賽事的國際體育協會和相關體育單位的治理（內部程序），像是國際足總2015年危機的狀況。2014年12月，國際奧會宣布採用「2020年議程」，也就是針對許多議題用來改變政策的建議，包括道德與良好治理等議題，至少在國際奧會中能立下新的基準[27]。然而懷疑論者會問，2020年議程是否除了要從根本改革，也是為了恢復大眾對主辦奧運的信心—至少在民主國家是這樣。

結論：管理巨型運動賽事中的貪腐文化

我們或許可以找出處理巨型運動賽事中貪腐風險的更好方式，像是提高 ISOs、NOCs和IFs的民主程度、透明度、團結力、審查及平衡，都可以讓治理更進步。目前提出了五項建議，可以協助處理體育和一般情況的貪腐事件[28]。
1.提供及公開明確的行為準則，以衡量相關如ISOs、IFs、OCs及其他機構的行為及不正當行為。
2.確保公平分配任何由主辦城市、組織委員會或體育管理組織舉辦巨型運動賽事產生的財政盈餘。
3.高度透明化，包括詳細記錄決策流程，由內部審計部門監督執行與行政單位，以監督職員，降低任意裁量和體育適用的資訊自由。
4.創造財政和其他誘因，以降低貪腐對內部人士的誘惑力。
5.建立內部系統化審計，並控制體育單位的行動，若下屬有任何違法行為，應直接承擔責任。

想要管理貪腐風險，需要建立一些明確的程序與協議，這些就成為新的主辦巨型賽事規範，如同其他運動，可以檢驗、調整，且經常會為了讓互相競爭的潛力主辦獲得利益而改變。不過要將新的規範付諸實行很困難，因為改變組織文化—不成文、非正式的做事方法—需要改變組織的習慣、程序與每日的行為。如果證實有貪腐事件，就需要著重在反貪腐的方法和任人唯親的情況，來重新架構組織[29]。

調查有關2018與2022年世界盃主辦決策瀆職的前美國檢察官邁克爾 加西亞（Michael Garcia），在辭去國際足總職務時可能說對了一件事，「任何獨立的治理委員會、檢察官或仲裁小組，都不可能改變一個組織的文化[30]」。特別是有獨特治理風格的ISOs等組織，更是如此，它們創造出貪腐的潛在可能性[31]，混合著對於「偉大運動迷思」的永久信念—幾乎是

「無法撼動地堅信運動與生俱來的純潔與善意[32]」。其中一個進步的方法，可能是要求「體育治理單位必須開始以大型企業的方式運行，利用最佳的企業手段[33]」，或許可採用體育研究（Play the Game）的體育治理指標和其他管理貪腐風險的方法。不過我們要記得，經營組織性「道德淪喪文化」[34]是系統性的問題，而非個別代理人的問題。到底2015年國際足總危機能不能改變一切？大概不行，但至少可以改變點什麼。

附註

1- 約翰・霍恩為位在英國普雷斯頓市中央蘭開夏大學的體育與社會學教授。

2- 請見 CNN（美國），〈塞普 布拉特：完整辭職演說〉（ ‘Sepp Blatter: resignation speech in full’ ），2015 年 6 月 2 日，http://edition.cnn. com/2015/06/02/football/sepp-blatter-resigns-fifa-speech；及《BBC》（英國），〈國際足總貪腐危機：回應關鍵問題〉（ ‘FIFA corruption crisis: key questions answered’ ），2015 年 6 月 17 日，www.bbc.com/news/world-europe- 32897066。

3-BBC（2015 年 6 月 17 日）。

4-《華盛頓郵報》（美國），〈小氣老頭記者揭發國際足總醜聞，扳倒塞普・布拉特〉（ ‘How a curmudgeonly old reporter exposed the FIFA scandal that toppled Sepp Blatter’ ），2015 年 6 月 3 日，www.washingtonpost.com/news/morning-mix/ wp/2015/06/03/how-a-curmudgeonly-old-reporter-exposed-the-fifa-scandal-that- toppled-sepp-blatter。

5- 安德魯・薩伊爾（Andrew Sayer），《為何我們養不起有錢人？》（Why We Can’t Afford the Rich）（布里斯托：政策出版，2014 年），第 273 頁。

6- 羅伯特・威廉斯（Robert Williams），〈社論：貪腐新政治〉（ ‘Editorial: the new politics of corruption’ ），《第三世界季刊》（Third World Quarterly），第 20 期（1990 年），第 488 頁。

7- 貪腐現在仍是個難解的概念，且相關的討論容易促成對立：西方與東方集團、已開發與開發中社會、民主與極權政體、受監管與自我監管的組織和協會。定義貪腐的權力可能還是在主要的當事人身上，像是歐洲、南美洲、亞洲這些常被認為特別受貪腐影響的大陸與次大陸。

8-《BBC》（英國），〈國際足總醜聞：美國法律是否撈過界？〉（ ‘Fifa scandal: is the long arm of US law now overreaching?’ ），2015 年 6 月 4 日，www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-33011847。

9- 沃爾夫岡・麥尼格，〈國際體育及體育管理中的貪腐：形式、傾向、程度與抵抗措施〉（ ‘Corruption in international sports and sport management: forms, tendencies, extent and countermeasures’ ），《歐洲體育管理季刊》（European Sport Management Quarterly），第 5 期（2005 年）。

10- 同上。

11- 同上。

12- 薩伊爾（2014 年），第 53 頁。

13- 大衛・羅（David Rowe），《全球媒體體育：趨勢、情勢與未來》（Global Media Sport: Flows, Forms and Futures）（倫敦：布盧姆斯柏學院，2011 年），第 34 頁。

14- 維芙・辛姆森（Vyv Simson）、安德魯・詹寧斯，《魔界：當代奧運中的權力、金錢與藥物》（The Lords of the Rings: Power, Money and Drugs in the Modern Olympics）（倫敦：Simon & Schuster，1992 年）；安德魯 詹寧斯，《犯規！ FIFA 黑幕：賄賂、作票及球票醜聞》（Foul! The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals（倫敦：哈潑柯林斯，2006 年）；約翰・蘇古敦、艾倫・湯姆林森，《壞朋友：國際足總家庭戰》（Badfellas: FIFA Family at War）（愛丁堡：主流出版，2003 年）；約翰・蘇古敦、艾倫・湯姆林森，《國際足總與世足賽：誰來主宰大家的比賽？》（FIFA and the Contest for World Football: Who Rules the Peoples’ Game?）（劍橋：政體，1998 年）；艾倫・湯姆林森，《國際足總：人、迷思與金錢》（FIFA / Fédération Internationale de Football Association: The Men, the Myths and the Money）（倫敦：羅德里奇，2014 年）。

15- 巴利・霍利亨（Barrie Houlihan），〈體育、體育教育與娛樂中的政治介入〉（ ‘Political involvement in sport, physical education and recreation’ ），由安東尼・雷克（Anthony Laker）編輯，《體育與體育教育社會學：基礎讀本》（The Sociology of Sport and Physical Education: An Introductory Reader）（倫敦：羅德里奇，2002 年），第 194 頁。

16- 霍爾格・普瑞斯，《舉辦奧運的經濟：比較 1972 年至 2008 年的賽事》（The Economics of Staging the Olympics: A Comparison of the Games 1972–2008）（切爾滕納姆：愛德華埃爾加，2004 年）；大衛・惠特森（David Whitson）、約翰・霍恩，〈低估的預算與高估的利益？比較加拿大與日本的巨型運動賽事〉（ ‘Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports mega-events in Canada and Japan’ ）由約翰・霍恩、沃爾夫勒姆・曼琛

萊特編輯，《巨型運動賽事：全球現象的社會科學分析》（Sports Mega-Events: Social Scientific Analyses of a Global Phenomenon）（牛津：布萊克威爾，2006 年）。

17- 班特 芙利傑，〈面對巨型計畫該怎麼做與為什麼：概要〉（ ‘What you should know about megaprojects and why: an overview’ ），《專案管理期刊》（Project Management Journal），第 45 期（2014 年）。

18- 約翰 霍恩，〈有關巨型運動賽事的四件事〉（ ‘The four knowns of sports mega-events’ ），《休閒研究》（Leisure Studies），第 26 期（2007 年），第 81–96 頁。

19- 同上。

20- 同上。

21- 同上。

22- 更多類似議題的討論，可參考由理查德・格・尼奧（Richard Gruneau）、約翰・霍恩編輯，《巨型賽事與全球化：變化的世界秩序之資金與景況》（Mega-Events and Globalization: Capital and Spectacle in a Changing World Order）（倫敦：羅德里奇，2015 年）。

23-GfK 捷孚凱市場研究集團（德國），〈德國在五年後將美國趕下最優國家寶座〉（ ‘Germany knocks USA off best nation top spot after 5 years’ ），2014 年 11 月 12 日，www.gfk.com/news-and-events/press-room/press-releases/pages/germany-knocks- usa-off-best-nation-top-spot.aspx；巴西公共廣播公司（EBC）（巴西），〈根據英國指標，世界盃並未提升巴西國際形象〉（ ‘Copa do Mundo não melhorou imagem do país no exterior, aponta índice britânico’ ），2014 年 11 月 17 日，www.ebc.com.br/noticias/internacional/2014/11/copa-do-mundo-nao-melhorou-imagem-do-pais-no-exterior-aponta- indice。

24- 羅伯特 克里特加德，《控制貪腐》（Controlling Corruption）（加州柏克萊：University of California Press，1988 年）。

25- 麥尼格（2005 年）第 208 頁。

26- 欲知與亞洲足球聯盟（AFC）相關的議題，請見詹姆士 M・朵西（James

M. Dorsey），〈改革足球治理：解決正貪腐與財政缺失〉（ ‘Reforming soccer governance: tackling political corruption alongside financial wrongdoing’ ），2015 年 6 月 6 日，http://mideastsoccer.blogspot.sg/2015/06/reforming-soccer-governance-tackling.html。

27- 國際奧會，〈2020 年奧林匹克議程：20+20 建議〉（ ‘Olympic 2020 Agenda: 20+20 Recommendations’ ），2014 年 12 月，www.olympic.org/Documents/Olympic_Agenda_2020/Olympic_ Agenda_2020-20-20_Recommendations-ENG.pdf。

28- 衍生並改寫自麥尼格（2005 年）、維多・坦茲（Vito Tanzi），〈世界各地的貪腐：原因、結果、規模與解決方法〉（ ‘Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures’ ），《國際貨幣基金組織成員論文》（IMF Staff Papers），第 45 頁（1998 年）。

29- 對話新聞社（The Conversation）（英國），〈走了布拉特，改變國際足總文化的艱困工作現在才開始〉（ ‘With Blatter gone, the hard work of changing FIFA culture starts now’ ），2015 年 6 月 3 日，https://theconversation.com/with-blatter-gone-the-hard-work-of- changing-fifa-culture-starts-now-42776。

30- 由對話新聞社（英國）引用，〈塞普・布拉特離開國際足總讓檢察官、改革者能登堂入室〉（ ‘Sepp Blatter’s FIFA exit opens door for prosecutors, reformers’ ），2015 年 6 月 2 日，https://theconversation.com/sepp-blatters-fifa-exit-opens-door- for-prosecutors-reformers-42729。

31- 請見小羅傑・皮爾克（Roger Pielke Jr），本報告第 1.4 章〈國際體育治理課責的阻礙〉。

32- 傑・科克利（Jay Coakley），〈評估體育社會學：社會敏感性與體育大迷思〉（ ‘Assessing the sociology of sport: on cultural sensibilities and the great sport myth’ ），《國際體育社會學評論》（International Review for the Sociology of Sport），第 50 期（2015 年）。

33- 國際透明組織，〈定義界線：提升板球管理的藍圖〉（ ‘Defining the boundaries: a blue print for enhancing cricket administration’ ），2012 年 1 月 31 日，http://blog.transparency.org/2012/01/31/defining-the- boundaries-a-blue-print-for-enhancing-cricket-administration。

34- 娜歐米・克萊因（Naomi Klein），《改變一切》（This Changes Everything）（倫敦：艾倫萊恩，2014 年），第 334 頁。

3-7 預防大型運動賽事規畫的貪腐事件開放議題

沃爾夫岡・麥尼格（Wolfgang Maennig）[1]

規畫大型賽事中發生的貪腐事件，可能早在競標的階段就開始了，像是2002年鹽湖城冬季奧運的競標一樣[2]。同樣地，賽事開始之後，貪腐也不一定就結束了，例如2002年奧運花式溜冰競賽中，偏袒俄羅斯的雙人組給予金牌的決定，就是個例子[3]。在各個階段中間的許多活動，也都提供了貪腐的機會。貪腐幾乎會影響價值創造鏈中的每個階段，還有所有的「利益相關」團體，包括職位提名、分配電視或行銷權、以及發包體育場和其他場館的建設工作[4]。

國際體育機構真正領導世界的野心

因為有奧運和男子世足賽，國際奧會（International Olympic Committee，IOC）和國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）掌控了全球兩大最熱門的運動賽事，吸引世界各地的人想要主辦這兩場賽事。這些機構都有雄心壯志（與很高的地位），想要推廣運動和賺取利益，理論上也應該反映出想要讓人類更平等的決心。在某整程度上，國際奧會和國際足總處在獨特的位置，能夠讓世界變得更好，比起其他國際機構，包括聯合國和北大西洋公約組織，可能也有更大的影響力，因為這些機構為了要使用他們的權力（在外交施壓的情況下疏遠全球社群部門、若狀況極端使用武力則可能造成人員傷亡和建設破壞），所費甚鉅。國際足總和國際奧會則可以利用他們的地位，實施對良好管治、勞工法規的基本要求，以及保護少數族群權利，將這些作為競標或主辦賽事資格的前提。許多不符合這些規範的國家，可能會願意為了參加競標，而改變現行做法。

只要國際奧會和國際足總清楚表示他們僅是套用由類似國際勞工組織（International Labour Organization，ILO）、世界貿易組織等等發展的國際認可標準，對於這些組織沒有政治權力的反對方說法就變成無效的反駁了，確實他們也應該要這麼做才對。另一種可能出現的反對聲浪，是這種標準偏袒了當今所謂的「西方價值」，而在十數年前就連這些西方國家也並不符合標準，且這樣的標準意味著應該要向西方霸權靠攏，包括像是宗教上的傲慢或保護主義人士試圖阻礙新興國家競爭。因為這樣，如果國際奧會和國際足總想要改革他們的競標要求，應該讓自己變得更加包容，符合國際能接受的標準，如同聯合國或國際勞工組織等等機構。現在時機成熟，這些組織應該變得更有決心，透過表率領導，促成真正的影響。

公民投票及參與作為正規前提

常見的爭議有如競標及規畫大型運動賽事是「菁英主義的行為」，只符合少數人（例如運動員、不動產所有人、建設公司、政治人士）的利益，傷害到許多人的生活（例如遷移弱勢群體），且無法服務到大多數人口。這些批評常常都與貪腐行為的控訴有關，像是那些被控訴受有影響力的人誤導而做出違反大眾「真正」意願的政治人物；這些批評常常阻礙有效規畫與組織賽事[5]。此外，這些批評也低估了體育組織的正面形象。2013年巴西激烈的抗議事件，就清楚呈現出成功的巨型運動賽事需要擁有大部分人口的支持，也需要以負責的態度規畫和處理。

為了有影響深遠的機制，來對抗菁英主義和貪腐的指控，國際奧會、國際足總和其他體育機構可以將事前公民投票或類似的程序當作競標前提，也可以伴隨著延長原本這個過程的時間—從招標開始到開幕儀式—，至少增加兩年。競標前的準備時間延長，也符合有野心的組織者的想法，能夠利用賽事當成都市更新的工具—在現行的準備時程，社會又有非常多層級，且已經井然有序又平衡，這幾乎是很難做到的。

要求在競標前舉辦公投，意味著可能有出來競標的城市／國家變少的風險。但以樂觀面來看，競標的品質會提升。有興趣的城市和國家需要投資更多資源來發展競標理念，以說服他們自己的人（同時也是說服體育組織中的決策單位）。

選擇主辦單位：一次選出一群未來的主辦

對於許多城市和國家來說，如果是將賽事當成都市更新的工具的話，選擇奧運或世界盃主辦單位到實際主辦中間的時間，似乎太短。有些人會認為，時間壓力本身就是貪腐和成本增加的最大源頭，因為決策者缺乏其他如期完成計畫的選擇。作為回應，國際奧會和國際足總可以更改他們的選擇方式。與其在奧運的七年前選出一座城市、或者在世界盃的六年前選出一國家[6]，他們可以選擇一群三到四個主辦，而最終在賽事的四年前，根據各自目前的準備狀況，選擇真正的主辦單位。每次決選完下一個主辦單位時，就會有一個未來的主辦單位加入候選。這樣的機制的優點在於，主辦單位可以就能利用不同的發展速度，也不用妨礙投資，因為他知道在近期的未來自己一定有機會舉辦賽事。

巨型運動賽事：突破公家資金

為了避免從公家資金拿更多錢，或使其更有壓力，也有人提議應該以私人資金資助大型運動賽事，當作替代方案[7]。如果把貪腐當成有意識的決策，這麼說也是有道理的：如果賄賂的金額非常龐大，那貪腐的風險基本上就會增加。

近十數年來，世界盃與奧運的預算大幅增加，包括都市基礎建設在內，預算輕易就超過百億的等級[8]，使得貪腐的誘因又更大了。假設只有私人而無公共資金投入，那麼投資在體育設備和其他基礎建設的金額就會小很多，縮小了貪腐的規模。有了有效的法規，就少了許多在執行長眼下讓貪腐發生的機會。1984年洛杉磯與1996年亞特蘭大夏季奧運，舉辦過程中使用極少或未使用公家資金，其他參與競標的國家也應該將他們作為楷模來模仿[9]。這個方法可以使奧運更加回歸根本，成為運動賽事而非都市更新的機會。

如果移除大型賽事的公家資金要一次到位太困難的話，至少不應允許公共廣播公司競標世界盃或奧運的轉播權（至少在有私人競標者願意免費轉播賽事時應該這樣）。這樣一來，可以想見大型運動賽事的電視節目（以及行銷營收）會少很多。當然，這肯定不會是國際體育組織積極推動的政策，但是，如果全球有共識，要利用公權力排除公部門競標電視與行銷權的資格，那麼可用的資金—同時還有貪腐風險—應該就會下降了[10]。

人力資源：選擇、輪調、現至、支付與究責

決策的過程，特別是為競標和組織小組選擇領導小組，必須由大家一起參與。目前為止在大多數情況中，選擇的過程都僅由小部分的決策者參與，且過程不透明。許多狀況裡，選舉的過程都造成「代表更大的貪腐風險」的政治相關人士能夠掌權[11]。此外，大型運動賽事裡如果領導人因為行為不當需要革職，還需要經過許多競標與組織程序。選擇人選的過程，若能有大眾參與，那就可以增加領導團隊的公平性（和接受度）。這樣的選舉過程，不是要選出一個單一的領導人，而是一群有不同能力、專長和背景的夥伴—也是幾乎所有團體運動都有的良好準則。

儘管上述提到應該要透過排除公家資金，降低運動賽事的預算，但也可以考慮提高為體育組織工作的官方人員的薪水，像是國際足總和國際奧會的人員，也可能有幫助。這可能代表的是，我們需要改變這些機構中官方人士對於人力資源的觀念，使得這些人所獲得的薪資高於一般相同活動在一般市場可獲得的工資（「效率工資」）[12]。綜合來說，應該建構遞延補償模型[13]：換句話說，官方人員很大一部分的薪資，不論是退休金或其他，應該繳納到資金中，接著到任期最後，若無貪腐事件發生，則再支付回去給人員。因為有極高的風險可能會損失這筆未來的收入，也就可以使貪腐的機率下降。

最後也可以考慮一些其他作法。例如其他體育機構應該參考國際奧會的任期限制和職務輪調政策的優點，因為這都能避免賄賂提供者與接受者雙方建立高度信任感，進而降低貪腐風險。同時，若是以公共資金舉辦巨型運動賽事的話，也可以看看紐西蘭儲備銀行總督的例子，其續任合約會根據表現而定—在這個例子裡不能超過預設的通膨率太多[14]；同樣的，負責組織巨型運動賽事的主席的合約或薪資給付，也可以結合而不超過賽事預算。

附註

1- 沃爾夫岡・麥尼格為漢堡大學的經濟學教授及奧運冠軍（1988 年夏季奧運八人賽艇）。

2- 有人認為可能開始得更早（請見標題為「公民投票及參與作為正規前提」的段落）；《紐約時報》（美國），〈奧運：鹽湖城競標首領以賄賂起訴〉（Olympics: leaders of Salt Lake Olympic bid are indicted in bribery scandal），2000 年 7 月 21 日，www.nytimes.com/2000/07/21/sports/olympics-leaders-of-salt-lake-olympic-bid-are-indicted-in-bribery- scandal.html。

3-ESPN（美國），〈大拍賣，佩爾蒂埃與俄羅斯雙人組分金〉（ ‘Sale, Pelletier share gold with Russian pair’ ），2002 年 2 月 15 日，http://sports. espn.go.com/oly/winter02/figure/news?id=1333280。

4- 截至 2004 年的概況，請見沃爾夫岡・麥尼格，〈國際體育及體育管理中的貪腐：形式、傾向、程度與抵抗措施〉（ ‘Corruption in international sports and sport management: forms, tendencies, extent and countermeasures’ ），《歐洲體育管理季刊》（European Sport Management Quarterly），第 2 期（2005 年）。近年體育中的貪腐大多數與博彩相關；請見克莉絲汀・卡爾布（Christian Kalb），《體育中的誠信：了解並防止打假球》（Integrity in Sport: Understanding and Preventing Match-Fixing）（ 洛 桑：SportAccord，2011 年 ），www.sportaccord.com/multimedia/docs/2012/04/SportAccordIntegrityReport_A4_V2UpdatedApril2012.pdf；及大衛・福雷斯特（David Forrest）、沃爾夫岡・麥尼格，〈博彩相關貪腐對體育及體育治理之威脅：原因及解決方法〉（ ‘The threat to sports and sports governance from 博彩 -related corruption: causes and solutions’ ），由保羅・黑武德（Paul Heywood）編輯，《羅德里奇出版政治貪腐手冊》（Routledge Handbook of Political Corruption）（阿賓頓：羅德里奇，2015 年）。

5- 欲知更多搬遷規畫的評論及資訊，請見利比・波特（Libby Porter）、瑪格麗特・賈柯內利（Margaret Jaconelli）、朱利安・契內（Julian Cheyne）、大衛・艾比（David Eby）、亨德里克・瓦赫納爾（Hendrik Wagenaar），〈搬遷規畫：大型運動賽事真正的資產〉（ ‘Planning displacement: the real legacy of major sporting events’ ），《規畫之理論與實踐》（Planning Theory and Practice），第 10 期（2009 年）；欲知巴西 2014/2016 個案的其他批評，請見希米斯 阿拉

岡（Thêmis Aragão）、沃爾夫岡・麥尼格，〈巨型運動賽事、不動產及都市社會經濟：巴西 2014/2016 個案〉（ ‘Mega sporting events, real estate, and urban social economics: the case of Brazil 2014/2016’ ），由保羅 伊斯特偉斯（Paulo Esteves）、安德魯・津巴利斯特、路易士・費南德斯（Luis Fernandes）編輯，《金磚五國與巨型運動賽事：經驗與觀點》（BRICS and the Sports Mega Events: Experience and Perspectives）（里約熱內盧：BRICs 政策中心，即將出版）。

6- 通常為期六年，不過 2010 年即授與卡達 2022 年世界盃主辦權為特例。

7-《波士頓環球報》（美國），〈奧運競標引起資金缺乏〉（ ‘Olympic bid draws fire over funding omissions’ ），2015 年 5 月 28 日，www. bostonglobe.com/metro/2015/05/28/walsh-says-public-money-can-used-for-olympic- infrastructure/aIjtE75n1JDIVe2nCqsz2N/story.html；《法蘭克福匯報》（Frankfurter Allgemeine）（德國），〈奧運無公家資金可用！〉（ ‘Keine öffentlichen Gelder für Olympia!’ ），www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/keine-oeffentlichen- gelder-fuer-olympia-13331809.html。

8- 安德魯・津巴利斯特，《奧運的詛咒：奧運、世足等全球運動賽會如何危害主辦城市的觀光、經濟與長期發展？》（Circus Maximus: The Economic Gamble behind Hosting the Olympics and the World Cup）（華盛頓特區：Brookings Institution Press，2015）。

9-《波士頓環球報》（美國），〈亞特蘭大奧運的場館讓波士頓上了幾課〉（ ‘Atlanta Games’ venues left some lessons for Boston’ ），2014 年 8 月 3 日，www.bostonglobe.com/metro/2014/08/02/atlanta-games-venues-from-left-legacy-some- lessons/Jj8zlJqrUcdTT6sEXUjseK/story.html。

10- 免費電視可以說是個前提。

11- 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime，UNODC），《聯合國反貪腐公約：大型公共活動反貪腐的策略與保障》（United Nation Convention against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events）（維也納：UNODC，2013 年），第 19 頁，www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_ Ebook.pdf。

12- 編輯附註：國際透明組織明白，雖然組織並沒有公布官方高層的薪資級別與薪資，但也不主張提高。

13- 愛德華・拉澤爾（Edward Lazear），〈為何會有強制退休？〉（ ‘Why is there mandatory retirement?’ ），《政治經濟學》（Journal of Political Economy），第 87 期（1979 年）；沃爾夫岡・麥尼格，〈國際體育中的禁藥與貪腐經濟〉（ ‘On the economics of doping and corruption in international sports’ ），《體育經濟學》（Journal of Sports Economics），第 3 期（2002 年）。

14- 大衛・阿徹（David Archer），〈鎖定紐西蘭通膨〉（ ‘inflation targeting in New Zealand’ ），提交給國際貨幣基金組織的報告，華盛頓特區，2000 年 3 月 20 日，第 I 節，www.imf.org/external/pubs/ft/ seminar/2000/targets/archer.htm#iiia。

3-8 2010年德里大英國協運動會之弊端與希瓦吉體育場之整修

阿什托什庫馬爾・米什拉（Ashutosh Kumar Mishra）[1]

2010 年舉辦於新德里的大英國協運動會，因為受到貪腐及管理不當的指控而蒙塵，使得印度的形象毀損，在外界看來是個詐騙風險高又有諸多弊端的國家[2]。從賽事最一開始就有不少爭議，且不斷浮出，到現在仍無法完全解決。在準備階段，就有不少人提出疑問，因為建設工作進度落後，大量志工也因對指派工作及訓練課程不滿而退出。在建設地點，也被報導出非常多違反工人人權的事情，在這裡工人都遭遇到「begar」（強迫勞動）[3]。賽事結束後，又有更多議題被端上檯面，像是被報導出組織委員會官方人士不顧合約規範內容，以及將工作合約以過高的價格交給能力不足的單位[4]。

一開始，大家並不清楚組織委員會是否涵蓋在國家資訊權法案（RTI）中，因為它並不包含在「國家」（state）的定義之下[5]。這樣的灰色地帶就會讓人覺得能不受法規、程序及究責限制。

在英國稅務海關總署（HMRC）反對大量金錢轉入一英國公司，也就是 AM 製片公司（AM Films）時，大眾開始關切此計畫的管理狀況[6]。據傳，2010 年 3 月時，組織委員會向英國稅務海關總署要求取得支付 AM 製片公司的增值稅退稅（VAT refund），此時潛在的差異也就浮現了，開啟了潘朵拉的盒子[7]。據說，AM 製片公司宣稱支付的金錢適用於汽車租賃服務、廁所、護欄及電費，而組織委員會說錢是用來購買攝影器材，稅務海關總署則表示所有服務都未經正當招標程序採購[8]。

然而，2010年1月德里高等法院的一項判決，使得所有與大英國協運動會相關的活動，都被列入國家資訊權法案的範疇。高等法院支持政府的說法，認為國家資訊權法案也適用於這些活動，因為組織委員會的經費幾乎完全是由政府提供，且委員會並非獨立的單位[9]，這使得許多激進人士和媒體人有了動力，要努力揭發潛在的弊端[10]。由印度前任審計員暨審計長所領導的特別委員會松盧委員會（Shunglu Committee）於2010年10月25日成立，目標是要細究對於籌辦大英國協運動會中貪腐和管理不當的指控。因為涉及大量的公家資金，部分調查單位，如中央調查局（Central Bureau of Investigation，CBI），中央監察委員會（Central Vigilance Commission，CVC）、所得稅調查總局（Directorate General of Income Tax Investigation）及執行總局（Enforcement Directorate），也一同審查財務違規行為。

組織委員會的主席蘇雷什・卡爾馬迪（Suresh Kalmadi）以及幾位其他人士，因而在2011年4月25日被中央調查局逮捕，因為他們將計時／計分／成績系統交由以瑞士公司瑞士計時亞米茄公司（Swiss Timing Omega），花費高達14億1千萬盧比（約2,300萬美金），而婉拒了便宜非常多的西班牙商MSL公司，只要6億2千萬盧比（約1,000萬美金），國庫損失超過8億盧比（約1300萬美金）[11]。他們被以防止貪腐法令中的詐欺罪、偽造及共謀罪、刑事恐嚇與破壞證據罪起訴[12]。

數個嚴重的指控曝光，特別是在英國由組織委員會協調的英國女王權杖傳遞相關事件。其中包括將交通運輸發包給 AM 汽車（AM Car）與Van Hire，以及前面提過的與AM製片公司的合約，皆被報導出發包合約過程不合規，以及收取費率過高[13]。

希瓦吉體育場裝修個案

位於新德里的希瓦吉體育場，其裝修就是大型建設計畫牽扯的潛在風險的經典個案，對貪腐的疑慮主要來自於揭弊者蒐集的資訊，以及適用國家資訊權法案。希瓦吉體育場原先僅當作女子曲棍球隊的練習場地使用，不是大英國協運動會任何活動的場地。但是由於場地裝修進行得太慢，在賽會期間連當練習場都沒辦法。雖然投標裝修場館時，規定投標商須具有與印度政府合作的經驗，然而新德里市議會（New Delhi Municipal Council，NDMC）卻將合約給予中國鐵路十四局集團（China Railway Shisiju Group Corporation，CRSGC），而該公司並沒有與印度政府合作的經驗[14]。招標時估計裝修約需要8億851萬8605盧比（約為1150萬美元），但中國鐵路十四局集團將合約協商為 16 億 271 萬6430盧比（約為2300萬美元）[15]。之後公司又違反合約內容，將工作再發包給母公司希普勒斯企劃公司（Simplex Projects Ltd，SPL），且金額為原始合約的一半[16]。

雖然到目前為止，與裝修相關的工作或採購活動中，尚未發現涉及貪腐的確切證據，但是有些事件引起了嚴重關切。舉例來說，中國鐵路十四局集團透過希普勒斯，從海外購買價格為德里當地六到七倍的場館座椅[17]。計畫執行同時，有諸多政

府單位在調查此事件，包括松盧委員會、審計員及審計長、以及中央監察委員會的首席技術審查員。調查發現，中國鐵路十四局集團沒有資格申請招標，將工作轉租給希普勒斯違法，且授與的合約成本過高[18]。

因為有數項違規情形，NDMC 撤銷了中國鐵路十四局集團的合約，重新指派裝修工程給其他單位，並禁止中國鐵路十四局集團參與[19]。不久之後，松盧委員會上呈了一份報告，而政府組織了一個由一群部長組成的委員會，以注意其中的發現與建議。2013 年 7 月，一案指出前 NDMC 主席涉嫌與授與中國鐵路十四局集團合約相關的違規事件[20]，不過在此之後，就沒有任何因為松盧委員會建議而採取的措施，也無任何證據顯示支付給中國鐵路十四局集團的預付款是否取回。

國際透明組織印度分會從線人得知授與及執行合約過程後，了解其中有諸多潛在違規及行為不當事件，且也想知道政府看到松盧委員會建議後已採取了什麼措施，因此提出了資訊權申請。最開始申請，緊接著上訴後，政府官方引用〈資訊權法案〉（Right to Information Act，RTI Act）第8(1)(i) 拒絕公開關鍵資訊，該法條讓政府有權拒絕公開某些特定資訊；當局表示中央調查局仍然在調查此案，且質疑是否有需要提出〈資訊權法案〉請求。

中國鐵路十四局集團當初協商裝修希瓦吉體育場的16億271萬6430盧比（約2,300萬美元），最終到手了9億8,723萬 1,667 盧比（約1,250萬美元）[21]。因為撰寫本文時，工程仍在進行中，最終的帳單還沒支付給完成此計畫的單位，因此無法估算裝修此體育場衍生出來的實際花費為多少。

到目前為止，當局仍無法確知升級此場館預期完工日期，以及總花費為多少[22]。調查仍然在進行中，但卻沒有明確的成果。裝修預計應該在2010年大英國協運動會前完成，但是看到2014年的格拉斯哥（Glasgow）大英國協運動會鬆散的狀況已滲入政治系統，且印度仍尚未完工，貪腐只會不斷再出現且根深柢固無法摒除。

附註

1- 阿什托什庫馬爾・米什拉為國際透明組織印度分會的執行董事。

2- 新德里電視台（NDTV）（印度），〈大英國協運動會詐騙金額可能達 800 億盧比：中央監察委員會〉（ ‘Commonwealth Games scam may be to the tune of R8,000 crore: CVC’ ），2010 年 10 月 20 日，www.ndtv.com/article/india/commonwealth-games-scam-may-be-to-the-tune-of-rs-8-000-crore-cvc-60984。

3-「Begar」為印度「強迫勞動」的術語：《經濟與政治週刊》（Economic and Political Weekly）（印度），〈大英國協運動會工地違反工人權益〉（ ‘Violation of workers’ rights at the Commonwealth Games construction site’ ），2009 年 6 月 13 日。

4- 新德里電視台（印度），〈大英國協運動會詐騙：卡爾馬迪助理當場被逮〉（ ‘CWG scam: Kalmadi’ s aide caught on camera’ ），2011 年 4 月 28 日，www.ndtv.com/india-news/cwg-scam-kalmadis-aide-caught-on-camera-454204；組織委員會由執行董事會及 500 名成員的一般大會組成，其中又有特別子委員會（用於認證、交通、宣傳等等），以及功能性區域子群組（衛生、住宿、膳食等等）。執行董事會的 15 名成員由一主席、副主席、秘書長及財務秘書領導：http://d2010.thecgf.com/organisation_structure。

5- 印度憲法第 12 條，明定「國家」（state）的意義，而 2005 年〈資訊權法案〉僅適用於涵蓋在「國家」定義下的機構。

6-《印度教徒報》（The Hindu）（印度），〈大英國協運動會的陰影〉（ ‘Shadow over Commonwealth Games’ ），2010 年 8 月 1 日，www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/tp-newdelhi/shadow-over-commonwealth-games/article545691.ece。

7-《印度教徒報》（印度），〈大型詐騙重創大英國協運動會〉（ ‘Major scam hits Commonwealth Games’ ），2010 年 7 月 31 日，www.thehindu.com/news/national/major-scam-hits-commonwealth-games/article542593.ece。

8-《印度教徒報》（印度）（2010 年 8 月 1 日）。

9-《印度教徒報》（印度），〈大英國協運動會委員會，印度奧林匹克協會位於資訊權法案之下：法院〉（ ‘CWG committee, IOA come under RTI Act: court’ ），2010 年 1 月 7 日，www.thehindu.com/sport/other-sports/cwg-committee-ioa-come-under-rti-act-court/article77008.ece。

10- 判決書於 2010 年 1 月 7 日公告；請見 http://lobis.nic.in/dhc/SRB/judgement/20-01-2010/SRB07012010CW8762007.pdf。

11- 新德里電視台（印度），〈大英國協運動會個案：蘇雷許・卡爾馬迪、拉里特・巴諾及其他九人因貪腐、共謀遭

起訴〉（‘CWG case: Suresh Kalmadi, Lalit Bhanot and 9 others charged with corruption, conspiracy’），2012 年 12 月 21 日，www.ndtv.com/article/india/cwg-case-suresh-kalmadi-lalit-bhanot-and-9-others-charged-with-corruption-conspiracy-308113。

12-《治理雜誌》（Governance Now）（印度），〈大英國協運動會詐騙：法院起訴卡爾馬迪與其他九人〉（‘CWG scam: court frames charges against Kalmadi, 9 others’），2013 年 2 月 4 日，www.governancenow.com/news/regular-story/cwg-scam-court-frames-charges-against-kalmadi-9-others。

13-《經濟日報》（印度），〈中央調查局因大英國協運動會貪腐調查逮捕蘇雷許・卡爾馬迪：報告〉（‘CBI arrests Suresh Kalmadi in Commonwealth Games corruption investigation: report’），2011 年 4 月 25 日，http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-04-25/news/29471351_1_dig-s-k-palsania-suresh-kalmadi-cwg-scam。

14- 以下競標者皆參與投標：中國鐵路十四局集團公司、阿魯瓦利公司（印度）（Ahluwalia Corporation Ltd）、JMC 企劃公司（JMC Projects Ltd）、納加尤那建築公司（Nagarjuna Const Co.）、YMC 比爾德莫公司（YMC Buildmore）、聯合印度企劃公司（Unity India Projects Ltd）。本資訊由執行工程師辦公室（體育場計畫）（Office of the Executive Engineer / Stadia Project）、土木工程部門（Civil Engineering Department）、新德里市議會（New Delhi Municipal Council）於 2014 年 8 月 5 日提供，回應由國際透明組織提出的資訊權申請。

15- 本資訊由執行工程師辦公室（體育場計畫）、土木工程部門、新德里市議會於 2014 年 11 月 28 日提供，回應由國際透明組織印度分會提出的資訊權申請；中央監察委員會的首席技術審查員辦公室（Office of the Chief Technical Examiner）也提出了一份報告，回應資訊權的請求。

16- 本資訊由執行工程師辦公室（體育場計畫）、土木工程部門、新德里市議會於 2014 年 11 月 28 日提供，回應由國際透明組織印度分會提出的資訊權申請。《瞭望》（Outlook）（印度），〈裝修希瓦吉體育場是否浪費 18 億盧比？〉（‘Was Rs 185 Cr wasted on Shivaji Stadium renovation?’），2011 年 4 月 10 日，www.outlookindia.com/news/article/was-rs-185-cr-wasted-on-shivaji-stadium-renovation/718288。

17- 本資訊為揭弊者向國際透明組織印度分會的報告的違規事項之一。

18- 本資訊由執行工程師辦公室（體育場計畫）、土木工程部門、新德里市議會於 2014 年 11 月 28 日提供，回應由國際透明組織印度分會提出的資訊權申請。

19- 強森電梯私人有限公司（Johnson Lifts Pvt Limited）及英格索蘭氣溫控制技術部（Ingersoll Rand Climate Solution）：同上。

20-《經濟日報》（印度），〈NDMC 廢止與中國企業的 16 億盧比合約〉（‘NDMC annuls Rs 160 crore contract with Chinese firm’），2013 年 7 月 23 日，http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-07-23/news/40749697_1_commonwealth-games-chinese-firm-crore-contract。

21- 本資訊由執行工程師辦公室（體育場計畫）、土木工程部門、新德里市議會於 2014 年 8 月 5 日及 2014 年 11 月 7 日提供，回應由國際透明組織印度分會提出的資訊權申請。

22- 同上。

3-9 在大型運動賽事前預防貪腐 從 2012 年倫敦奧運學習

凱文・卡本特（Kevin Carpenter）[1]

緒論

所有由國家舉辦的大型活動中，籌辦大型運動錦標賽是最為人追捧的，其中最受歡迎的就是夏季奧運和帕運。一旦國際奧會（International Olympic Committee，IOC）頒授出奧運主辦權後，主辦國家的思維馬上要轉換成執行競標提案的那一套，徹底計畫賽事。倫敦在 2005年7月6日獲頒2012年奧運的主辦權[2]，其組織者所要謹慎面對的其中一個關鍵風險，就是偽裝成各種模樣的貪腐威脅[3]，這點在舉辦城市合約（Host City Contract）中的導論R可以看出：「倫敦與英國奧林匹克委員會認同且同意完全遵守普遍的道德原則，根據此合約執行活動，其中也包括國際奧會倫理規範所含的內容。[4]」假設貪腐最廣的可能性，籌辦奧運及帕運時有幾個領域可能會受影響，包括：財務管理、公共採購、主要基礎建設及施工和維安及私營部門參與[5]。

建立組織結構以舉辦 2012 年倫敦奧運

舉辦城市合約中的義務，特別是導論 T 及第二節[6]，讓英國政府制定了特殊的法條以建立兩個新的單位，來規畫、組織和舉辦 2012年奧運。首先合併了倫敦奧運組委會（London Organising Committee of the Olympic Games，LOCOG），因為民營企業會受保證限制[7]；第二，成立了〈2006年倫敦奧運及帕奧法案〉（London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006 / Olympic Act），並設立奧運交付管理局（Olympic Delivery Authority，ODA）的要求[8]。兩單位之間的差異如下：「兩組織有互補但不相同的角色：奧運交付管理局為公家資金資助的單位，負責建設 2012 年奧運的場館及基礎設施；倫敦奧運組委會負責呈現2012年奧運賽事，且資金幾乎完全來自私人收入及贊助。[9]」

奧運交付管理局為單一的單位，全權負責場館及基礎設施的建設，以及在賽後轉讓資產和轉移成資產來使用[10]。奧運交付管理局也跟倫敦奧運組委會一起負擔提供賽會服務的責任。身為公家單位，它的工作對政府負責，更準確地說是對資產大臣（Secretary of State for Culture, Media and Sport）負責，遇到關鍵議題須向倫敦市長請示[11]。

根據《奧林匹克憲章》，有兩條現行規範（Standing Orders）與奧運交付管理局有關，第一條對董事會制定了重要的反貪腐條例。

段落 7

根據管理聲明（Management Statement），董事會也負擔以下責任：

...

b. 確保隨時保有高品質的企業治理、財務管理及控制。

...

段落 9

董事會成員應：
a.隨時遵從奧運交付管理局採用的實踐守則（Code of Practice）以及所有與使用公家資金及利益衝突相關的條例；
b.切實以奧運交付管理局之最佳利益行事；
c.不濫用以身為董事會成員而取得的資訊於私人或政治利益，也不追求利用公家服務的機會提升自己的個人利益或相關人士或機構的利益；
d.遵從奧運交付管理局之接受禮物與善意和商業約會的規範（管理聲明第5.16段）[12]。

此外在段落35到40也有與董事會利益衝突相關的規定，以及這些利益的聲明。

在交付作業方面，牽涉到民營組織時，這些規範就變得特別重要。確實，一開始奧運交付管理局獲頒合約得以建設奧運村核心的時候，就被指控「任人唯親」，因為它是由聯實集團（Lend Lease）資助，這家公司之前是由奧運交付管理局接下來的執行長大衛 希金斯（David Higgins）所領導[13]。然而在2008年全球信貸緊縮之時，聯實集團的私人財務計畫崩解，而英國政府就必須利用公家基金來資助此案[14]。

除了《奧林匹克憲章》以外，英國已有諸多反貪腐的條款，包括2006年的〈欺詐法〉（Fraud Act）、1906年的〈防止貪腐法令〉（Prevention of Corruption Act）（以及日後的2010年〈賄賂防治法 / Bribery Act〉）及 1998年的〈公益揭發法〉（Public Interest Disclosure Act）可以適用[15]。

財務管理

良好的財務管理，以及預防因貪腐而產生的管理不當，是讓大型運動賽事成功的關鍵。英國政府在通過那兩條奧運交付管理局的現行規範時，就是意識到了這點；規範內容包括嚴格的財務管控和監督機制，還有制定詳細的花費授權和財務限制，以及誰獲得授權來簽署奧運交付管理局以不同價金採行的合約[16]。

儘管有這些嚴格的條約，在賽會之前奧運交付管理局仍受到一欺詐事件的衝擊，當時有人寫信給當局假冒斯堪卡（Skanska）的財務總監，也就是得到美化奧運園區的建設公司，在付款前要更改帳戶資訊；此人提供的帳戶為他自己的銀行帳戶。後來錢確實付給他了，而他因為想掩蓋金錢來源，購買伍爾弗漢普頓（Wolverhampton）的幾間商店，將200萬英鎊匯款到奈及利亞，因此被皇家檢察署（Crown Prosecution Service）發現了詐騙行徑。此人與他的兩名幫兇因為詐騙奧運交付管理局與斯堪卡總共約240萬英鎊，分別被關三年半到四年半之間。奧運交付管理局成功取回幾乎所有的錢，但發言人坦承「我們的支付系統確實在此事件之後立即檢討及加強，以降低未來被詐騙的風險」[17]。這對於奧運交付管理局來說是件嚴重失誤，因為其代價非常高，對於大型賽事的組織者來說也是嚴正的警惕，因為他們必須面對非常大量的合約以及財務管理。

公共採購

大型活動包括運動的公共採購，一直以來都為貪腐所苦。因此在這裡，決策時特別需要公開透明、競爭且客觀的標準[18]。

作為非政府部門的公共機構，奧運交付管理局必須遵守英國原有嚴格的採購規定[19]。不過它又再更進一步，開發並公佈自己的採購政策[20]。此政策中有兩個章節針對貪腐而寫：第四章「治理」及第五章「管理風險與機會」。第4.1章描述奧運交付管理局該如何注意，讓採購程序可以清白：「奧運交付管理局明白計畫在各層面都受到嚴格審查，因此決定採取『平衡採購』措施，以使一地從政策到小分包商降低其需求[21]。」最重要的，是要確保這種做法能套用在所有設計師、承包商、分包商身上，並要求所有合約都有背對背的義務，也要認真監督與執行合約[22]。第四章特別在「廉潔與商業道德」標題之下，提到採購中的貪腐，寫道這將會「毀壞方案或計畫的誠信，以及賽事的形象」。

其他在政策文件中提到與採購中貪腐防治的重要事項還有透明度、贊助權與公平競爭。英國法律的2000年〈資訊公開法〉（Freedom of Information Act 2000，FOIA 2000），明訂奧運交付管理局必須保持透明，這也在第4.11章有所解釋，「建立能取得由公共當局掌握的所有類型的『記錄』訊息之一般權利」[23]。為了遵守所有2000年〈資訊公開法〉的要求，奧運交付管理局需透過招標及採購程序，擁有良好且安全的存放與取得管道，同時注意是否提供了任何商業敏感的訊息。至於贊助人方面，在第6.11章明訂倫敦奧運組委會的私人贊助單位亦可投標奧運交付管理局合約，但是為了保障他們與其他競標者的待遇相同，且任何贊助支付都僅限於他們與倫敦奧運組委會，奧運交付管理局不會考慮在內。

維安措施

因為大型運動賽事的政治敏感性，其維安相關的基礎建設與服務都需要特別注意。因為這個緣故，維安經費常常佔掉大型賽事很大一部分的成本，也的確，2012年倫敦奧運是英國史上在維安投資最龐大的活動[24]。奧運交付管理局以 2 億 8400萬英鎊的成本，選中了一間私人的保全公司 G4S 公司，為賽事提供保全[25]。根據奧運交付管理局採購政策的反貪腐保障措施，會將合約給予這家公司的原因，是因為他們很滿意 G4S 已有嚴格且全面的商業道德政策，可供大眾檢視，而且該公司定期回報所有他們在組織個層面所做的措施，以確保公司的廉潔。另外，G4S 也已經有反賄賂風險評估、反賄賂控制及反賄賂審計的方案，同時也有檢舉熱線[26]。

就算已經有這麼多保障了，然而在賽會即將開始的幾週前，G4S因為招募不力且訓練失敗，顯然最多只能提供七千名保全，與當初答應的一萬零四百名不符，使得奧運交付管理局決定授與其合約一事蒙羞[27]。這造成警方與武裝部隊必須下海彌補缺失，而G4S的執行長尼克．巴寇爾（Nick Buckles）緊急被下議院內政事務委員會公聽會照會，稱該公司處理奧運

合約的方式「丟臉且一片混亂」[28]。G4S 與倫敦奧運組委會經歷一番艱難的協商後，因為2012年倫敦奧運的失敗而被迫支付8800萬英鎊，而該公司的利潤崩解了1/3，巴寇爾引咎辭職[29]。

未來規畫大型運動賽事的課題

體育特別是奧運越趨商業化，意味著無法無天的人，透過大型運動賽事貪腐以取得不當利益的機會和誘因也持續加大。2012年倫敦奧運對於對抗貪腐是很好的開始，因為英國已經有相關法令了，但是倫敦奧運組委會以及特別是奧運交付管理局，更透過他們規畫與交付賽事的程序，加強了這點，且就結果來說，大部分的過程中確實無貪腐情形，也為未來的主辦國家提供了良好的架構一後半部成為了主辦城市合約中導論P的要求[31]。賽事的龐大的規模以及複雜性，還有一定會參與其中的商業行為，代表在奧運準備過程中，無可避免一定會有個別貪腐事件存在的風險。確實，這樣不幸的事情發生了，但是倫敦奧運組委會、奧運交付管理局或英國政府非常果決，確保能盡其所能降低事件對賽事的影響。在這個美妙的夏天裡，倫敦結合了極為成功的組織以及傲人的體育成就，讓國際奧會及其他奧運利益相關者都認同，這是他們所見過最優秀的奧運。

附註

1- 凱文・卡本特為法律與體育解決方案公司（Captivate Legal and Sport Solutions）的首長與顧問。

2-《衛報》（英國），〈倫敦贏得 2012 年奧運〉（‘London wins 2012 Olympics’），2005 年 7 月 6 日，www.theguardian.com/uk/2005/jul/06/olympics2012.olympicgames1。

3-www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/ cmpubacc/377/377.pdf.

下議院公共賬目委員會（House of Commons Committee of Public Accounts），《2012 年倫敦奧運與帕運準備：風險評估與管理》（Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Risk Assessment and Management）（倫敦：文儀辦公室，2007 年）。

4- 國際奧會，《主辦城市合約：第三十屆 2012 年奧林匹克運動》（Host City Contract: Games of the XXX Olympiad in 2012）（洛桑：國際奧會，2005 年），www.gamesmonitor.org.uk/files/Host%20City%20Contract.pdf。

5 - 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime，UNODC），《聯合國反貪腐公約：大型公共活動反貪腐的策略與保障》（United Nation Convention against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events）（維也納：UNODC，2013 年）。

6 - 國際奧會（2005 年）。

7- 請見 2006 年〈財政法〉（Finance Act 2006），第 65 節，www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/25/contents。

8- 請見 2006 年〈倫敦奧運與帕運法〉（London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006），第 3-9 節及附頁 1，www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/12/contents。

9- 下議院數位、文化、媒體暨運動委員會（House of Commons, Culture, Media and Sport Committee），《2012 年倫敦奧運與帕運：資金與資產》，第 II 冊（倫敦：文儀辦公室，2007 年），www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcumeds/69/69ii.pdf。

10- 同上。

11- 同上；2006 年〈倫敦奧運與帕運法〉，附頁 1，第 2 部分。

12- 奧運交付管理局現行規範（1），2013 年 6 月 20 日修正，www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208226/Standing_Orders_1.pdf。

13- 英國貪腐（Corruption UK），〈倫敦奧運真正的代價為何？〉（‘What is the real price of the London Olympics?’），2012 年 4 月 4 日，www.corruptionuk.net/what-is-the-real-price-of-the-london-olympics。

14- 同上。

15- 倫敦奧運暨帕運組委會（London Organising Committee of the Olympic Games and Paralympic Games），《LOCOG 永續義務登記，第 4 版，LOCOG 有信心》（LOCOG Sustainability Obligations Register, Version 4, LOCOG in Confidence）（倫敦：文儀辦公室，2012 年），http://learninglegacy.independent.gov.uk/documents/pdfs/sustainability/cp-sustainability-obligations-register.pdf。

16- 奧運交付管理局現行規範（1），第 32 及 33 段；奧運交付管理局現行規範（2），第 3（d）段及附錄 1，2013 年 6

月 20 日修正，www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208227/Standing_Orders_2.pdf。

17-BBC（英國），〈奧運詐騙 230 英鎊，兩人入獄〉（ ‘Two jailed over £2.3m Olympic authority fraud’ ），2012 年 4 月 24 日，www.bbc.co.uk/news/uk-england-17829021。

18- 聯合國反貪腐公約，第 9 條，2003 年 10 月 31 日，www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf。

19- 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（2013 年），第 35 頁。

20- 奧運交付管理局，《採購政策》（Procurement Policy）（倫敦：文儀辦公室，2007 年），http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120403073945/http://www.london2012.com/ documents/business/oda-procurement-policy.pdf。

21- 同上。

22- 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（2013 年），第 37 頁。

23- 奧運交付管理局（2007）。

24- 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（2013 年），第 46 頁。

25-《衛報》（英國），〈奧運維安一片混亂：揭發 G4S 嚴重維安危機〉（ ‘Olympic security chaos: depth of G4S security crisis revealed’ ），2012 年 7 月 13 日，www.theguardian.com/sport/2012/jul/12/london-2012-g4s-security-crisis。

26 - 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（2013 年），第 48 頁。

27-《衛報》（2012 年）；《金融時報》（Financial Times）（英國），〈國會議員抨擊 G4S 的奧運慘狀〉（ ‘MPs lambast G4S Olympics shambles’ ），2012 年 7 月 17 日，www.ft.com/cms/s/0/344a0e3c-d001-11e1-a3d2-00144feabdc0.html#axzz3F51a CS29。

28- 同上。

29-《每日電訊報》（Daily Telegraph）（英國），〈時間軸：G4S 如何耽誤奧運維安合約〉（ ‘Timeline: how G4S’ s bungled Olympics security contract unfolded’ ），2013 年 5 月 21 日，www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/supportservices/10070425/ Timeline-how-G4Ss-bungled-Olympics-security-contract-unfolded.html。

30-《衛報》（英國），〈G4S 利潤因奧運失誤下跌〉（ ‘G4S profits tumble on Olympics failings’ ），2013 年 3 月 13 日，www.theguardian. com/business/2013/mar/13/g4s-profits-tumble-olympics-failings。

31- 國際奧會（2005 年）。

3-10 2014 年索契冬奧會誰從中獲益？

奧列格・戈盧戚克夫（Oleg Golubchikov）[1]

緒論

2014年2月及3月舉辦的索契冬奧會及帕奧會（Paralympics），被國際媒體稱為史上最昂貴的賽事。雖然申辦初期預估花費為110億美元，到了最後階段卻飆升到500億美元，大部分花費都由聯邦預算、國營企業、國家承保貸款承擔[2]。

如此昂貴的花費很容易被歸咎於管理不當及貪腐現象，的確也很多人認為這些就是原因[3]，不過這樣就忽略了舉辦跨國巨型體育賽事時，對國內政經局勢帶來的影響。全球體育賽事，包括奧運，是最引人注目的大型賽事，但這些大型賽事的功用為何？班特・芙利傑（Bent Flyvbjerg）認為：「不同於小型或傳統計畫，只是融入現有的結構，而不嘗試去改變，巨型賽事被賦予厚望，是特別設計來改變社會結構的[4]。」甚至可以說，隨著國家的力量「空洞化」（全球化浪潮下，以經濟鞏固國力的效果逐漸弱化、福利國家縮減支出、次國家區域實力不斷壯大），舉辦巨型賽事是各國政府可以在國家空間發展，進行大規模結構改變的僅存的少數方法之一。

2014年索契冬奧時，俄羅斯政府就利用賽事將國家地理環境改造得更現代化。如同以下數據所顯示，索契冬奧幾乎 80%的經費用途與體育項目無關。俄羅斯官方說法也顯示：冬奧是索契大翻新的一個手段，使索契成為俄羅斯新的成長動能[5]。這種想法已經超越賽事本身，也超越純粹金錢回饋的預期。但是這種做法也引起爭議，遭質疑決策透明度、以及將經費集中於改造地理環境所帶來的效益。

本章將深入探討索契冬奧的背景及經費支出，評估奧運賽事結束後遺留的效益。

細數索契冬奧成本

索契冬奧的政治意味濃厚，大多評論人都表示，就如同北京奧運，俄羅斯也試圖藉由索契冬奧向世界宣告該國重新崛起的力量[6]。不過大家經常忽略的是，這次賽事俄羅斯不僅是要將俄羅斯重新推向世界舞台（也許並不是主要目的），更是要讓索契在俄羅斯及世界地圖上脫穎而出[7]。索契冬奧的定位，是普丁政府試圖重新建構俄羅斯的區域地理，策略性地在經濟發展及地緣政治領域，重點打造某幾個已選定的地點，作為俄羅斯國土現代化的重要節點[8]。索契被指任為節點之一，它一向是總統普丁青睞的海邊度假村，地緣政治上也位於黑海和高加索山之間，而冬奧可以提升它在俄羅斯國土的地位。

俄國並非唯一，也不是第一個以政治手法帶動國家成長的政府[9]。但是俄羅斯就像其他半極權主義新興經濟體，的確特別依賴政府支出及行政貸款。索契冬奧主要贊助者是大型企業，大部分是國營企業（例如：俄國國營天然氣公司、俄羅斯石油公司），主要私人投資也是向國有銀行貸款（如俄羅斯國有開發銀行、俄羅斯聯邦儲蓄銀行）[10]。

索契是史上第一個將主要體育項目設施、原有交通運輸系統、餐旅業全部歸零，重新打造的奧運舉辦城市，當時索契總共有超過800個建設項目進行。其中有些當然是體育設施，不過大多花費都是用於總體都市及區域基礎建設升級，包括發電廠、新的水利及下水道管線、通訊設備、大型交通網路等[11]。

多數的消息稱索契冬奧總花費約為500億美元，佔俄羅斯GDP很大一部分（圖3.7）。這個數字大致和奧林匹斯特伊集團官方，也就是負責管理監督索契冬奧籌備過程的國營企業，發布的結果相符[12]。奧林匹斯特伊集團2014年6月發布的 2013年最終預算表中，總編列預算為15,244億盧布（494億美元），截至2013年底實際花費為14,152億盧布（459億美元）[13]。

其中有多少經費用途是與體育項目直接相關？根據俄羅斯聯邦審計署[14]，與賽事及體育直接相關的花費為3,249億盧布（105億美元），其中1,033億盧布（33億美元）是聯邦預算直接提供，這代表索契冬奧總花費約21%是和體育相關[15]。

這特別的經費分配在俄羅斯初期提出的申辦計畫就已經是如此，當時提出的總預算為3,139億盧布（以當時匯率計算約 113億美元）[16]。這些經費編列於聯邦目標計畫（Federal Target Programme, FTP）之下，用途是發展索契山區度假村，屬於奧運申辦內容[17]。有意思的是，若俄羅斯 2007 年申辦冬奧失利，聯邦目標計畫還是會得到1,229億盧布（44 億美元）的預算。雖然這筆預算比奧運預算來得少，仍然看得出來俄羅斯把索契視為發展重點的策略。

公眾參與及透明度調查

冬季奧運預算高，尤其2007年後更甚加劇，在俄羅斯國內外都引來批評[18]。政府財政牽涉程度極高，主要企業投資者及銀行也嚴重超支[19]。花費超支原因很多，尤其是申辦階段準備調查不足、低估伊梅列季谷沼澤地帶（Imereti Valley）及其他

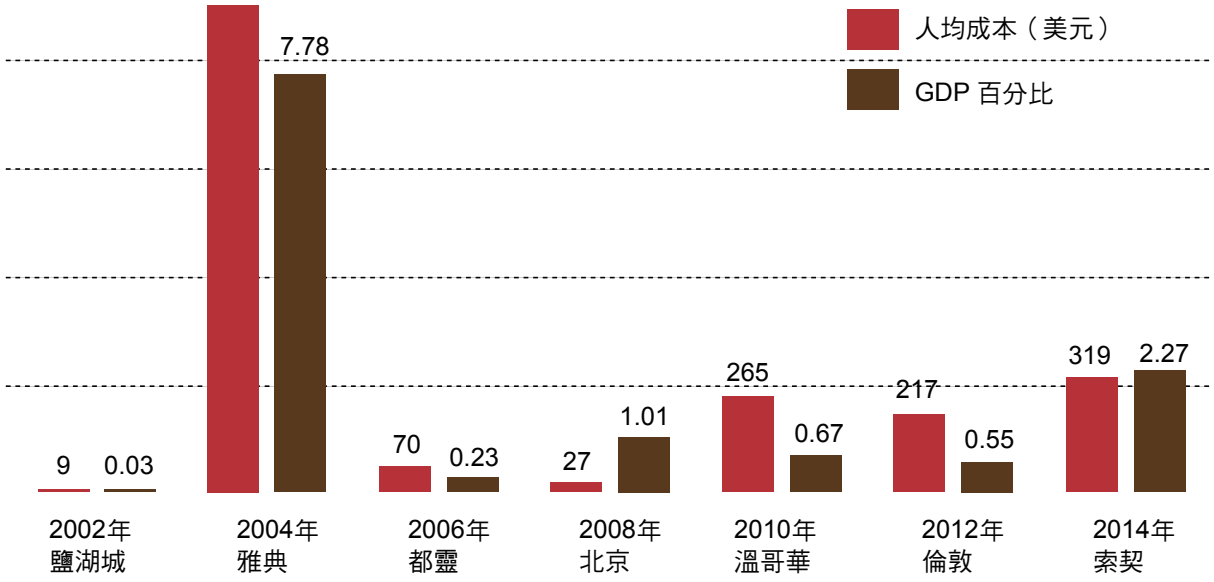


圖 3.7 奧運人均花費及占 GDP 比例，2002 年 -2014 年

來源：反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）《2014 年索契冬奧：支出百科》（莫斯科：反貪腐基金會，2014 年），http://sochi.fbk.info/en。

地方施工困難度、初期設計規格表品質不佳、國際奧會（International Olympic Committee，IOC）額外新增要求、通貨膨脹[20]。許多官方調查證實，貪腐和回扣幾乎可以斷定也是原因之一[21]。貪腐規模多大仍待商榷，但大家經常只看貪腐，忽略其他導致花費超支的原因[22]。的確，就連私人投資者也面臨嚴重超支，俄控股集團 Interros是冬奧主要投資人，也是羅莎庫塔滑雪度假村（Rosa Khutor Alpine resort）的擁有者，總花費由原先的3.5億美元增加至20.7億美元，增加幅度達六倍[23]。

儘管如此，對目前的貪腐指控尚無追蹤調查。即使官方強調透明度及公眾參與，奧運金流以及合約分配程序資訊仍未系統性地向大眾揭露，大眾仍然無法實質參與[24]。

最著名且重要的公開調查都是由俄羅斯的反對黨人士進行，包括反對黨領袖阿列克謝・納維尼（Alexei Navalny）[25]以及已逝的鮑里斯・涅姆佐夫（Boris Nemtsov）[26]。由涅姆佐夫和列昂尼德・馬丁尼克（Leonid Martynyuk）製作的報告中，指控普丁政府刻意打造史上最昂貴的賽事，並選擇困難重重的舉辦地點，以掩飾不法行為，並分配國家資源以圖利「普丁的密友」。

納維尼創立的反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）發布的報告中指出，承包商與政府官員間的私人關係是奧運專案中最令人顧慮的一點，不過這點也反映由於俄羅斯的寡頭經濟結構，導致企業籌辦大型專案的能力不足[27]。

雖然俄羅斯的主要財政監督單位，俄羅斯聯邦審計署經審查後，有發起一些犯罪調查，政府主導調查的相關資訊卻很少[28]。不過聯邦審計署的調查發現似乎也沒有實質作用，例如，審計署2012年的報告中指控奧林匹斯特伊集團主管無故增加體育設施預算費用，導致經費增加155億盧布（約5億美元）[29]。但是擔任審計署署長多年的謝爾蓋・斯捷帕申（Sergei Stepashin）於 2013年9月辭職後，就幾乎沒有調查進展了。另外，審計署的完整報告並無向大眾公開，理由是會揭露敏感的商業資訊[30]。

一般來說，賽事結束後，先前預期要進行的大規模貪腐調查都不會兌現[31]。這有可能是因為大眾對賽事期間整體執行順利，所產生的滿足感、尤其是俄羅斯隊的精彩表現，以及隨後與烏克蘭之間的地緣政治衝突，轉移了大家對索契冬奧的注意力。

通常使大眾聚焦於某件事是媒體和新聞業的工作，但是在索契奧運籌備期間，媒體卻沒有花足夠篇幅報導貪腐相關事件。西方媒體報導一系列從西方刻板印象出發的新聞，卻未提供足夠調查新聞的證據。有些俄羅斯記者及組織嘗試深入調查，特別關注結構性問題，如索契國家公園的環境議題、移工剝削及安置問題32，但是關於貪腐議題，仍然沒有持續且中立的後續調查。

冬奧對索契帶來的影響

先不談索契冬奧的高支出，奧運究竟對舉辦城市帶來什麼經濟影響？奧運對索契帶來的立即影響似乎有好有壞。

首先，整座城市翻新，同時媒體和政府給予索契冬奧及索契當地其他活動大量注意力，使索契成為有知名度的「品牌」。無庸置疑，舉辦冬奧改造了索契這個原本逐漸衰落的度假小鎮，也改變了俄羅斯人的地理觀，索契旅遊業再度興盛反映了這項轉變。過去幾年，索契總是「俄羅斯最大的建設工地」，和一堆麻煩扯上關係，自2014年舉辦冬奧後，終於能迎來較多的遊客人數。冬奧看似對這一切做了最大的貢獻，但是這個趨勢一直從2014年冬奧結束後延續到 2015年。索契市長預期2015年遊客人數達550萬，高於2014年的518萬人33，也遠超越2006年的370萬人，當時奧運專案尚未開始進行[34]。

忍受了多年施工帶來的困擾，加上往往伴隨旅遊業相關收入減少、喪失就業機會，當地居民很樂見冬奧帶動旅遊業興起。另外，因為強制徵收，數百位居民被迫搬離原住處，只有依法登記的財產才能收到補償，不包含任何非正式的擴展空間，像是客房[35]。因此冬奧結束一年後，索契居民對於是否從賽事中獲益仍然意見分歧[36]。

索契吸引遊客的原因很多，包括現代化的滑雪度假村、奧運公園、海邊度假村設施、奧運後的體育、商業活動，像是 2014年一級方程式賽車俄羅斯大獎賽、2018男子世界盃等[37]。旅遊業回收了投資在餐旅業的資金，並帶來工作機會和稅收[38]。儘管如此，索契要發展旅遊業發展仍和更廣的地緣政治脈絡相關，也受到俄羅斯自2014年油價下跌後面臨的經濟困境影響[39]。另外，由於俄羅斯人民實質收入減少，許多人沒有多餘的錢旅遊，這是索契面臨的劣勢。不過由於盧布貶值，許多俄羅斯人以國內旅遊取代出國觀光，反而讓索契成為更多人的選擇。另一項遠因，則是俄羅斯佔領了許多俄羅斯人的度假目的地克里米亞，也將可能會對索契旅遊業帶來競爭。

索契幾個主要體育設施未來的經濟效益仍然未明[40]。賽事場地分別位於兩大區域，相隔遙遠，也遠離主要都市地區和市中心。位於海岸邊的設施包括奧運公園，裡頭有主要體育設施及奧運村。位於山區的設施則包括滑雪場及高山度假村。雖然場地分區的策略將所有活動聚集在兩大區，避免了交通壅塞的狀況，入場及設施安檢措施較容易，但是地處偏遠也遭人詬病。例如，當奧運公園沒有體育賽事或其他活動時，就顯得空盪盪。因此許多評論人都預言主要場館往後勢必是積灰塵、注定淪為蚊子館、缺乏修繕。雖然投資在這些設施的確不見得有直接回報（突顯對奧運後過場館的利用缺乏規畫）[41]，也不代表未來就不會有效益。政府各層級及利害關係人持續的努力、管理及協調，能讓這些場館免於無用的下場，就算無法創造經濟價值，也能帶來社會價值。

另一個經常引來大眾批評的原因，則是索契冬奧花費最高的非體育設施投資，一條高速公路和鐵路結合的通道，由山區的隧道和橋樑構成，連接海岸邊和山區兩大主要賽事場館聚集地。奧林匹斯特伊集團呈報該計畫花費 3179 億盧布（約103億美元）[42]，相當於索契冬奧總預算21%（事實上，這項建設本身就比過去的奧運花費都還要高）。原本這條通道是要作為索契冬奧的主交通要道，每小時載運量可達2萬名乘客[43]。但冬奧後這條道路使用率大為降低，白費了昂貴的建設及維護支出[44]。

索契冬奧前，大部分投資，尤其是私人，都是投入房地產建造業，不只蓋旅館飯店，還有一般住宅。雖然房地產整體而言是個高度投機市場[45]，住宅銷售卻不如預期高，尤其是受到經濟成長減緩的影響。令人頭痛的是，原先為了土地被徵收的居民所蓋的住宅，入住率不高，某個安置案2011年建造完畢後，至今79棟房子只有17棟有居民入住，有些則遭到破壞[46]。

總體而言，索契是否能成功吸引遊客、舉辦更多體育賽事、會議、商業及非商業活動，成為國內及國際間的成長動能，仍是未知數，仰賴當局進一步善用過去已奠定的努力。

結論

如前所述，索契冬奧是俄羅斯現代化計畫中的一個環節，有其政治意涵，考量因素不僅是純粹財務計算而已。雖然這種策略向來都被批評太浪費、用途一次性、有貪腐風險[47]，這項計畫其中一項成果是，俄羅斯重新提出空間政策，試圖平衡過度集中於莫斯科的發展，重新調整聯邦政府存在已久的分權作法，改為領土發展和都市政策的空間策略。1990 年代俄羅斯國家社會主義的計畫經濟垮台後，國家區域政策及空間規畫分崩離析，近年來舉辦的巨型賽事及活動成為政府重新規畫空間及都市再開發政策的理由，而索契就是這次新空間政策中最顯著的案例[48]。

賽前索契的都市狀態及基礎建設很糟，冬奧則徹底改變這座城市的命運。但是重點挑選某些地區發展，更加重了一國區域間及社會上的不平等，使原本就存在的發展不均及社會分化問題更嚴重。巨型活動的規模之大，較不易受大眾監督影響，顯現出民主制度的缺失及貪腐風險。這些是所有巨型賽事都會出現的問題，但發生在半極權新興資本主義經濟體，就更為引人注目。這也是個政治選擇：政治菁英重複進行這些計畫，不在乎機會成本，希望能換得一些收穫，到頭來，政治人物

成敗關鍵還是選民的支持，冬奧後一年，俄羅斯民意調查中心調查顯示，75%的俄羅斯民眾仍然會支持國家未來舉辦更多巨型體育賽事，對此結果普丁政府想必深受鼓舞[49]。

附註

1- 奧列格・戈盧戚克夫是卡迪夫大學（Cardiff University）規畫地理學院（School of Planning and Geography）人文地理學科資深講師。

2- 反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF），《2014 年索契冬奧：支出百科》（莫斯科：反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF），2014 年），http://sochi.fbk.info/en。

3- 實例請見：《經濟學人》（英國）〈海市蜃樓：史上最昂貴的奧運〉（ ‘Castles in the sand: the most expensive Olympic games in history offer rich pickings to a select few’ ），2013 年 7 月 13 日，www.economist.com/news/europe/21581764-most-expensive-olympic-games-history-offer-rich-pickings-select- few-castles。

《經濟學人》（英國）〈索契成敗：耀眼的光芒使俄羅斯、普丁深陷危機〉（ ‘Sochi or bust: the conspicuous dazzle of the games masks a country, and a president, in deepening trouble’ ），2014 年 2 月 1 日，www.economist. com/news/briefing/21595428-conspicuous-dazzle-games-masks-country-and-president- deepening-trouble-sochi。

4- 班特・芙利傑（2014 年）〈關於巨型賽事你所需要知道的事：概論〉（ ‘What you should know about megaprojects and why: an overview’ ）《專案管理》，第 45 卷，第 6 頁。

5- 請見馬丁・米勒（2014 年）〈2014 年索契冬奧後：俄羅斯奧運的花費和影響。〉（ ‘After Sochi 2014: costs and impacts of Russia’ s Olympic Games’ ）《歐亞地理學與經濟學》，第 55 卷。

6- 實例請見：埃米爾・佩爾松（Emil Persson）、博・彼得森（Bo Petersson）（2014 年）〈政治造神及 2014 年索契冬奧：奧林匹克主義與俄羅斯大國神話〉（ ‘Political mythmaking and the 2014 Winter Olympics in Sochi: Olympism and the Russian great power myth’ ）《東歐政治學》，第 30 卷。

7- 奧列格・戈盧戚克夫、伊琳娜・司布吉納（Irina Slepukhina）〈俄羅斯：再次興起的國家？〉（ ‘Russia: showcasing a “re-emerging” state?’ ）收錄於強納森 格里克斯（Jonathan Grix）（編輯）《利用巨型體育賽事的資產：概念及案例》（Leveraging Legacies from Sports Mega-Events: Concepts and Cases）（貝辛斯托克:帕爾格雷夫・麥克米蘭，2014 年）

8- 奧列格・戈盧戚克夫（2010 年）〈世界城市創業：全球主義、新自由主義地理觀、新聖彼得堡誕生〉（ ‘World-city-entrepreneurialism: globalist imaginaries, neoliberal geographies, and the production of New St Petersburg’ ）《環境與規畫》，第 42 卷。

9- 實例請見：尼爾・布倫納（Neil Brenner）《新國家空間：城市治理與國家地位重新調整》（New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood）（牛津：牛津大學出版社，2014 年）

10- 實例請見：反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）（2014 年）。

11- 有關索契冬奧概況及其所創造的影響，請見國際奧會〈2014 年索契冬奧：事件與數據〉（ ‘Sochi 2014: facts and figures’ ）（洛桑：國際奧會，2015 年）www.olympic.org/Documents/Games_Sochi_2014/Sochi_2014_Facts_and_Figures.pdf。

12- 文中的美元金額取決於盧布兌換美元的匯率，但賽事籌備期間匯率波動很大（賽事結束後更是如此）。若以各項支出呈報時的匯率兌換也不盡正確，因為投資金額為累進遞增，各階段金額應分別轉換，但是此做法過於複雜。因此本章以 2009 年至 2013 年的盧布兌換美元年名目匯率平均值 30.86 計算，大部分支出是在這段期間內發生。俄羅斯中央銀行每日匯率及平均名目匯率紀錄，請見 www.cbr.ru/currency_base/dynamics.aspx 及 www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_57946。

13- 請見奧林匹斯特伊集團網站的財務報告：www.sc-os.ru/ru/about/financial/index.php?id_101=3153; www.sc-os.ru/common/upload/otchet_2013/form_14.pdf。

14- 俄羅斯聯邦審計署〈2014 索契冬奧、帕奧籌備及賽事期間杜絕違規措施分析〉（ ‘Analiz mer po ustraneniyu narusheniy pri podgotovke i provedenii XXII Olimpiyskikh zimnikh igr i XI Paralimpiyskikh zimnikh igr 2014 goda v Sochi’ ），2015 年 4 月 10 日，http://audit.gov.ru/press_center/news/21280。

15- 米勒（2014 年）主張一半以上非體育相關的支出都是因為奧運導致的物價上漲，若非奧運就不會如此。

16-2006 年上半年的平均名目匯率為 27.68（資料來源為俄羅斯中央銀行）。若考慮盧布上漲，2005 年 12 月的 3,139 億盧布則等同於 2013 年 12 月的 6,185 億盧布，也就是說最後超支金額比以美元計價的金額低。通貨膨脹已經算入內部轉移

資金定價（FTP）。

17- 俄羅斯聯邦政府〈聯邦目標計畫 08.06.2006 N357 命令〉〈將索契打造為山區度假村（2006 年至 2014 年）〉（ ‘Decree from 08.06.2006 N357 on the Federal Target Programme “The Development of the City of Sochi as a Mountain Climate Resort (in 2006–2014)”’ ）

18- 國際巨型體育賽事花費超支並非少見，這個議題最重要的評論人之一，芙利傑（2014 年，第 6 頁）曾說過，巨型賽事的「鐵律」就是超支，而且總是不斷上演。最極端的例子是 1976 年蒙特婁夏季奧運花費超出預算 14 倍。

19- 反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）（2014 年）根據一份針對企業報告及聯邦預算的分析，將索契奧運 15 兆盧布花費分拆為以下幾項，國營企業花費：8,550 億盧布，俄羅斯國有開發銀行貸款給私人企業：2,490 億盧布，私人企業：530 億盧布。

20-RBC（俄羅斯媒體）〈索契奧運花費已超過 1.5 兆盧布〉（ ‘Stoimost’ Olimpiady v Sochi perevalila za 1.5 trln rub.’ ），2013 年 2 月 4 日，http://top.rbc.ru/economics/04/02/2013/843458.shtml。

21- 奧林匹斯特伊集團貪腐先例，請見 Gazeta.ru（俄羅斯新聞網）〈調查人員指出，Bolloyev 辭職後，奧林匹斯特伊集團發生 2,300 萬盧布貪腐事件〉（ ‘Sledovateli zayavili o korruptsii v “Olimpstroye” na 23 mln rubley posle otstavki Bolloeva’ ），2011 年 1 月 31 日，www.gazeta.ru/news/business/2011/01/31/n_1682318.shtml。

22- 讓·佛朗哥·卡斯帕爾（Jean Franco Kasper），時任國際滑雪總會（International Ski Feder，FIS）會長及國際奧會會員，據報曾說過，奧運三分之一經費都遭挪用，但隨改口後說這是謠言，而非他的個人言論。請見《Vedomosti》商業日報〈國際奧會委員：索契奧運三分之一的經費因猖獗貪腐而蒸發〉（ ‘Chlen MOK: Tret’ deneg na Olimpiadu v Schoi rastrachena iz-za “razgula korruptsii”’ ），2014 年 1 月 10 日，www.vedomosti. ru/business/articles/2014/01/10/chlen-mok-tret-deneg-na-olimpiadu-v-sochi-rastracheno- iz-za。

另請見 RT 俄羅斯電視台〈國際奧會官員：索契奧運場館、體育設施是全球最先進〉（ ‘Sochi Olympics venues, sports infrastructure most modern in the world: IOC official’ ）2014 年 1 月 28 日，http://rt.com/news/sochi-modern-venues-ioc-273。

23- 這也揭露了俄羅斯國有開發銀行借貸 16.7 億美元給此開發案，見《富比士雜誌》〈奧運億萬富翁：波塔寧如何成為索契奧運主要私人投資者。〉（ ‘Milliarder na Olimpe: kak Potanin stal glavnym chastnym investorom Sochi-2014’ ），2014 年 1 月 30 日，www.forbes.ru/milliardery/250267-milliarder-na-olimpe-kak-vladimir-potanin-stal-glavnym-chastnym-investorom-sochi。值得一提的是，俄羅斯聯邦審計署也曾在 2012 年抱怨國有開發銀行借貸給虧錢計畫，實例請見《消息報》〈奧運貸款有去無回〉（ ‘Olimpiyskiye kredity ushli v ofshor’ ），2012 年 8 月 29 日，http://izvestia.ru/news/533192。

24- 鮑里斯·涅姆佐夫、列昂尼德·馬丁尼克〈亞熱帶的冬奧會〉（ ‘Zimnyaya Olimpiada v Subtropikakh’ ）（莫斯科，涅姆佐夫：2013 年），www.putin-itogi.ru/zimnyaya-olimpiada-v-subtropikax；《獨立報》〈貪腐程度已創下奧運紀錄〉（ ‘Korruptsiya ustanovila olimpiyskiy rekord’ ），2010 年 6 月 7 日，www.ng.ru/ economics/2010-06-07/1_corrupciya.html。

25- 反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）（2014 年）。

26- 涅姆佐夫、馬丁尼克（2013 年）。

27- 俄羅斯國有企業透明度進展，請見國際透明組織俄羅斯分會〈監督俄羅斯國有企業透明度及合規性〉（ ‘Monitoring the transparency and compliance of state-owned enterprise in Russia’ ）http://transparency.org.ru/en/news/russian-state-corporations-need-to-take-further-anti-corruption-measures。

28- 實例請見：《消息報》〈奧運建設計畫發生第一起刑事案件〉（ ‘Olimpiyskiye stroyki poluchili pervye ugolovnye dela’ ），2012 年 8 月 9 日，http://izvestia.ru/news/532535。

29-RT 俄羅斯電視台〈奧運誇大其詞：索契奧運賄賂金額達 5.06 億美元〉（ ‘Olympic overstate: Sochi embezzlement reaches 506mn’ ），2013 年 3 月 6 日，http://rt.com/news/sochi-embezzlement-overstating-costs-901。

30- 實例請見：俄羅斯共和黨要求審計署針對涅姆佐夫、馬丁尼克（2013 年）報告提出回應：http://svobodanaroda.org/news_part/4144。

31-《Vedomosti》商業日報〈奧運英雄〉（ ‘Olimpiyskiye geroi’ ），2014 年 6 月 3 日，www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/06/03/olimpijskie-geroi。

32- 實例請見：人權觀察（Human Rights Watch）以移工為主題發表的詳盡報告：人權觀察（美國）《逐底競爭：2014 年俄羅斯索契冬奧剝削移工》（Race to the Bottom: Exploitation of Migrant Workers Ahead of Russia’s 2014Winter Olympic Games in Sochi）（ 紐 約： 人 權 觀 察，2013 年 ），www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0213_ForUpload.pdf。有關其他議題，請見人權觀察（美國）〈俄羅斯奧運濫權〉（ ‘Russia’s Olympian abuses’ ），2013 年 4 月 8 日，www.hrw.org/video-photos/interactive/2013/04/08/russias-olympian-abuses。

33-《Vedomosti》商業日報〈索契成了賽道〉（ ‘Trassa svernula v Sochi’ ），2015 年 4 月 29 日。

34- 根據旅行社，2015 年俄羅斯傳統五月假期間，索契取代巴黎成為最多俄羅斯人前往的目的地，索契當地票券銷售較前一年成長 80%：RBC（俄羅斯媒體）〈他們要去哪裡過五月假期：索契、辛菲羅波爾和特拉維夫〉（ ‘Kuda edut na mayskiye prazdniki: Sochi, Simferopol i Tel-Aviv’ ），2015 年 4 月 17 日，http://top.rbc.ru/business/17/04/2015/55310fc79a7947d461cb9607。

35-Gazeta.ru（俄羅斯新聞網）〈這一切都不是為了索契〉，（ ‘ “Vse eto delalos’ ne dlya sochintsev” ’ ），2015 年 2 月 5 日，www.gazeta.ru/social/2015/02/04/6399989.shtml。

36- 同上。

37- 請見：國際奧會（2015 年）

38- 索契有 55,000 間旅館房間，超過莫斯科的 41,300 間：《Vedomosti》商業日報〈爭奪 1.5 兆〉（ ‘Sostyazaniye za 1.5 trln’ ），2013 年 12 月 27 日。

39- 華盛頓郵報（美國）〈俄羅斯的經濟危機拯救了普丁在索契的奧運後夢想〉（ ‘Russian economic crisis helps save Putin’s post-Olympic dream at Sochi’ ），2015 年 1 月 18 日，www.washingtonpost.com/world/europe/russian-economic-crisis-helps-save-putins-post-olympic-dream-at-sochi/2015/01/17/d8c7bbd8-92b1-11e4-a66f-0ca5037a597d_story.html?Post+generic=%3Ftid%3Dsm_twitter_washingtonpost。

40- 索契體育設施規畫及目前使用狀況，請見 Gazeta.ru（俄羅斯新聞網）〈索契奧運會：一年後〉（ ‘Olimpiada v Sochi: God Spustya’ ），www.gazeta.ru/sport/sochi2015。

41- 此議題更深入探討，請見：米勒（2014 年）。

42- 奧林匹斯特伊集團（俄羅斯）〈奧運場館建設及其他設施相關活動〉（ ‘Otchet ob osuschestvlenii stroitel’stva olimpiyskikh obyektov i vypolnenii inykh meropriyatiy, svyezannykh so stroitelstvom olimpiyskikh obyektov za 2013 god’ ），第 16 頁，www.sc-os.ru/common/upload/otchet_2013/form_14.pdf。

43-《俄羅斯報》（俄羅斯）〈最高標準的賽事〉（ ‘Igry vysshey proby’ ），2013 年 4 月 12 日。

44- 某些推測認為政府在索契須承擔以用來補助、營運維護奧運場館、建設觀光及交通基礎的成本每年高於 10 億美元，請見米勒（2014 年）。

45-《生意人報》（俄羅斯）〈索契奧運：何時會看到回報？〉（ ‘Igry, v kotorye igrayut v Sochi: kogda okupitsa olimpiyskoye nasledstvo’ ），2014 年 9 月 8 日，www.kommersant.ru/doc/2554133。

46-《Kavkazskiy Uzel》新聞網（俄羅斯）〈民意代表向總統呈交法案調查奧運期間居民遭遷移的安置案〉（ ‘V Sochi predstaviteli obschestvennosti napravili prezidentu akt obsledovaniya pustuyuschego poselka dlya olimpiyskikh pereselentsev’ ），2015 年 4 月 3 日，www.kavkaz-uzel.ru/articles/259950。

47- 實例請見：馬丁・米勒（2014 年）〈更高、更大、更貴：索契及 2014 年冬奧〉（ ‘Higher, larger, costlier: Sochi and the 2014 Winter Olympics’ ）《Russian Analytical Digest》期刊，第 143 卷；羅伯特・奧圖（Robert Orttung）、蘇菲安・札莫赫（Sufian Zhemukhov）（2014 年）〈2014 索契奧運巨型計畫及俄羅斯的政治經濟〉（ ‘The 2014 Sochi Olympic mega-project and Russia’s political economy’ ）《東歐政治學》，第 30 卷。

48- 戈盧戚克夫（2010 年）、納德・基諾史安（Nadir Kinossian）（2013 年）〈轉型卡關：俄羅斯空間兩極化及均衡發展之間的區域規畫政策〉（ ‘Stuck in transition: Russian regional planning policy between spatial polarization and equalization’ ）《歐洲地理學及經濟學》，第 54 卷。

49- 俄羅斯民意研究中心〈索契奧運會：一年後〉（ ‘Olimpiada v Sochi: god spustya’ ），2015 年 2 月 5 日，http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115138。

3-11 提升 2018 年俄羅斯世界盃透明度及加強監督

安娜・科瓦爾（Anna Koval）、安德烈・伊維碧利斯（Andrey Jvirblis）[1]

俄羅斯於2010年取得舉辦下一屆國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）世界盃的資格。這將是繼2014索契冬奧後，俄羅斯近代史上第二次舉辦大型國際體育賽事。

相較於索契冬奧，世界盃的場館遍佈更多地方，賽事將在俄羅斯11個城市中12個場館舉行。俄羅斯政府批准一筆 6,600億盧布（160億美元）的總預算[2]，其中3,350盧布（80億美元）由聯邦政府預算支出，2,230億盧布（55億美元）來自私人投資，1,020 億盧布（25 億美元）由舉辦世界盃賽事的11個區域預算提供[3]，已分配用於興建體育設施的 1740億盧布中，1,200億盧布由聯邦預算支出，440億來自各區域預算，90億由私人投資提供[4]。

如此大金額的公共支出須要配合更透明的監督制度，以避免貪腐或是濫用公費的情事。但是國際透明組織俄羅斯分會（Transparency International Russia）已經對負責籌備世界盃的組織透明度提出疑慮。

2018 年世界盃籌備透明度

為了協助及監督籌備過程，許多組織因而成立，包括：名為2018年俄羅斯（Russia 2018）的投標委員會、當地組委會（Local Organising Committee, LOC）、負責確保場館符合FIFA 建議的組織 Arena-2018、2018 世界盃官方籌備規畫及監督中心。根據司法部網站，截至每年的法定截止日4月15日前，投標委員會及規畫及監督中心皆尚未呈交任何年度報告[5]。

	聯邦	區域	地方	總和
葉卡捷琳堡（Ekaterinburg）	4,232	21,790	739	26,761
加里寧格勒（Kaliningrad）	6,722	1,403	17	8,142
喀山（Kazan）	2,907	1,686	–	4,593
莫斯科（Moscow）	94	64,280	–	64,374
下諾夫哥羅德（Nizhniy Novgorod）	12,583	6,755	8,742	28,080
頓河畔羅斯托夫（Rostov-on-Don）	26,969	10,895	11,474	49,338
聖彼得堡（St Petersburg）	22,168	51,223	–	73,391
薩馬拉（Samara）	17,595	26,823	1,699	46,117
薩蘭斯克（Saransk）	6,724	9,452	–	16,176
索契（Sochi）	1,461	997	27	2,485
伏爾加格勒（Volgograd）	8,174	3,595	929	12,698
總和	109,629	198,899	23,627	332,155

表 3.3 2018 年世界盃公共資金預算編列（單位：百萬盧布）

來源：各區域政府命令。

LOC準時遞交2013年年度財務報告，但是2012年報告卻在遲交一年之久後，2014年7月才出現在網站[6]，只有 Arena-2018 在期限內繳交報告，2013年及2014年報告都已經可以在網站上看到[7]。另一個參與2018世界盃籌備的重要組織是聯邦國有名為體育工程（Sport-Engineering，Sport-In）的單一制企業，隸屬於體育部。這家企業於2006年登記，於2013年受委任負責FIFA世界盃七座場館建設與發包工程[8]，也得標設計其中五座場館。Sport-In 並非獨自進行設計，而是聘請承包商，其中有些承包商設計不只一座場館[9]。根據官方發布的競標資訊，某些案例中，合約就由唯一的投標者取得[10]。這樣的安排以及其他遴選過程突顯了謹慎監督及評估的重要性，以確保籌備過程符合俄羅斯反貪腐法規範及要求。

世界盃籌辦經費極高，然而參與單位資訊透明度有待加強，因此國際透明組織俄羅斯分會要求體育部建立一套完善的制



索契奧運：編列 120 億美元預算，實際花費 510 億美元

2018 年世界盃：編列 160 億美元預算，實際花費尚未知

圖 3.8 俄羅斯巨型賽事地理位置分布及資金花費

來源：《衛報》（英國）〈2014 年索契冬奧：最花錢的奧運，但是錢都花去哪了？〉（ 'Sochi 2014: the costliest Olympics yet but where has all the money gone?' ），2013 年 10 月 9 日。《Vedomosti》商業日報〈2018 年世界盃組委會：俄羅斯世界盃資金 - 6641 億盧布〉（ 'Оргкомитет ЧМ-2018:Объем финансирования ЧМ по футболу в России – 664,1 млрд рублей' ），2015 年 10 月 15 日。

度，以監督世界盃籌辦過程的公費流向。這項制度應該將公費支出公開，且民眾可容易取得資訊，任何有興趣的個人或團體都可以追蹤資金分配及用途。合約授予過程、遴選過程及結果、企業清單、承包商及顧問名單、受益所有人、場館及設施建設進度更新都屬於應公開的資訊。這些資訊應該要定期更新，並納入其他為籌備世界盃所使用的公共資源。

回顧索契冬奧：籌備過程透明度

回顧索契冬奧，當初並沒有建立如此完善的制度。致力於追蹤經費流向的單位必須詢問許多不同對象，並再三確認所得訊息是否正確。分析索契冬奧籌備細節做得最成功的是公民團體。反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）[11]是俄羅斯非營利組織，發布了一份詳盡的報告，內容包括主要參與者、體育場館、金錢流向，資訊來源都是公開資訊，包括聯邦法、政府命令、公共採購合約、參與單位年度報告等，ACF也架設了互動式網站來呈現報告結果[12]。

ACF 報告中指出索契冬奧籌備過程最主要的問題是花費過高（與其他類似場館相比支出過高）、離岸所有權利害關係人、未取得許可即開始建設、違反環境法規、以及最常出現的問題，承包商與政府官員之間的私人關係[13]。根據此份報告，「極大部分金錢是由與俄羅斯官員有檯面上或私底下關係的企業收取」[14]，這導致許多場館延遲完工、品質不佳、成本上漲。若大眾得知其中有哪些單位參與、遴選過程為何、合約如何簽署並執行，某些問題可能可以及早被指出並避免。

目前世界盃籌備資訊公開狀況

目前關於2018世界盃公費支出的資訊僅有少部分已公開。公共合約如何簽署的資訊已經找得到，因為根據法律，這項資訊必須在政府公共採購官方網站上公布[15]。但是合約簽署後的發展就不得而知，我們只知道取得合約者以私人承包商較多，而取得合約後的進展就沒有公開的官方資料提及。

目前關於籌備過程的主要官方資訊來源為LOC。如FIFA網站上的《2012年度報告》所提及[16]，LOC並無獨立架設官方網站，而是利用 FIFA 網站來發布新聞及活動，語言有俄文及英文，LOC也有一個官方俄文推特帳戶，兩者皆聚焦於發布新聞以及體育館和舉辦城市的基本資訊[17]。主要參與者遴選過程的相關文件、程序、財務資訊皆沒有提及，也沒有說明資金如何分配，也不提供其他有這類資訊的訊息來源。FIFA網站上唯一的LOC年度報告是2012年的，在俄文介面的網站上無法取得這份報告[18]。

另一個官方資訊來源是俄羅斯聯邦審計署網站（Accounts Chamber of the Russian Federation）。聯邦審計署審核世界盃籌辦的公帑使用是否有效益，僅在2014年5月發布了一份報告，內容是設計與建設新體育館的公帑花費[19]。這份報告特別提出價格過高、延遲完工與付款、土地權爭議、承包商跳票、治理相關問題，例如即時頒布政府命令及計畫評估方法[20]。審計員在報告結論中指出，因為公費支出極高，審慎監督花費不可或缺。下一次審查時間預定為2014年12 月[22]，但是目前沒有任何相關進展的消息。這些報告都是寶貴的資源，不過數量不多且僅公布審核結果，遠不及國際透明組織俄羅斯分會的建議標準：定期揭露詳盡資訊。

有一個非官方網站於2011年開始營運，根據網站描述是由足球迷架設，目的是使賽事籌備過程資訊透明化[23]。此網站提供許多2018世界盃籌備相關新聞，但是風格與FIFA網站上LOC頁面類似，這些資訊是新聞導向，缺乏追蹤並控制籌備過程金流的深度與細節。不過優點是網站定期更新，涵蓋廣泛的相關新聞，至少可以作為獨立調查者的起點，但是內容有時候缺乏原資訊來源的連結，可信度仍須再確認。

從索契經驗學到的教訓

如果世界盃籌備活動、公共支出相關資訊沒有按時揭露，索契冬奧的問題可能又會再發生。設立網站揭露經費支出及賽事籌備參與者相關資訊，將是減少貪腐風險，像是高報、賄賂、利益衝突等的重要做法，這些問題起因都是賽事成本高卻又缺乏透明度及競爭力。公開資訊並使民眾容易取得可預防索契奧運所發生的貪腐相關問題，體育部應該負責為 2018 世界盃設置這樣的網站。

俄羅斯政府其實已展現架設類似網站的能力，聯邦目標計畫（Federal Target Programmes）及聯邦投資計畫（Federal Investment Programmes）[24]都是大規模、斥資極高、受聯邦預算部分資助、涉及結構改革、資本投資的計畫，而俄羅斯政府已為這兩項計畫架設資訊網。兩項計畫分別在經濟發展部的官方網站上設有資訊入口，公開資訊包括計畫資金金額、執行進度、計畫成果，且是聯邦法律要求須揭露的內容[25]。這些網站可以做為2018世界盃入口網站的學習對象，並且再更加強互動以及使資訊更容易取得。政府官員似乎也意識到必須建立詳細的資料來追蹤世界盃的公共支出，某位聯邦審計署審計員坦言一般大眾很少能接觸到籌備過程的資訊，資訊也四散在各處，因此他建議蒐集詳盡資料解決此問題[26]，不過截至目前仍無法確定他的建議是否會成定案。

最後，必須強調並非只有舉辦國有責任維持資訊透明及公開揭露，FIFA也應該努力提倡資訊透明，要求所有參與競標及得標國家發表投標書、要求舉辦國LOC或是相關政府人員保存籌備過程公費支出相關資料，FIFA也應要求組委會以舉辦國的官方語言發表年度報告。

附註

1- 安娜・科瓦爾及安德烈・伊維碧利斯分別為國際透明組織俄羅斯分會專案負責人及副總會長

2-2018 俄羅斯世界盃籌備計畫是由政府命令第 518 條於 2013 年 6 月 20 日通過，最後更新日期為 2015 年 5 月 22 日。

3- 同上。國際足球總會（FIFA），〈目的地：舉辦城市〉（ ‘Destination: host cities’ ），www.fifa.com/worldcup/destination/index.html。

4- 同上。

5- 聯邦法律第 32 條是非營利組織規範（根據俄羅斯法律這些組織屬於非營利單位）。已呈交的報告請見：http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx。若要搜尋特定報告可利用非政府組織特定登記編號。

6- 同上。

7- 同上。

8- 體育部《俄羅斯聯邦政府：2013 年 6 月 20 日第 518 條決議》（Правительство Российской Федерации:

Постановление от 20 июня 2013 г. no. 518）（莫斯科：體育部，2013 年），www.minsport.gov.ru/ documents/518.pdf。

9- 資料來源為政府採購官方資料網：http://zakupki. gov.ru/epz/main/public/home.html。部分資料來自 Sport-In 網站，列於各體育館底下：http://sportin.su/activity/ championship-2018。

10- 資料來源為政府採購官方資料網：http://zakupki. gov.ru/epz/main/public/home.html。此網站不提供搜尋結果直接連結。

11- 反貪腐基金會是位於莫斯科的俄羅斯非政府組織，成立於 2011 年，參與進步黨（Progress Party），對現任政府非常重要。

12- 反貪腐基金會《2014 年索契冬奧：支出百科》（莫斯科：反貪腐基金會，2014 年），http://sochi.fbk.info/md/file/sochi_fbk_report_en_1.pdf。互動式網站：http://sochi.fbk.info/en。

13- 同上。

14- 同上。

15- 俄羅斯聯邦官方網站，用於張貼商品、勞力、服務訂單相關資訊，（Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет, для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг），http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html。

16-FIFA 2018 俄羅斯世界盃組委會《2012 年度報告》（莫斯科：組委會，2012 年），http://resources.fifa.com/mm/document/tournament/loc/02/07/81/59/2012-annual-report_eng.pdf。

17- 同上。推特〈足球員與教練：蘇維埃之翼，參訪體育館建設工地〉（'Футболисты и тренеры "Крылья Советов" посетили место строительства стадиона'），2015 年 4 月 8 日，https://twitter.com/fifaworldcup_ru。

18- 同上。

19- 俄羅斯聯邦審計署〈2018 世界盃體育設施設計及建設預算花費的成果整理報告（與俄羅斯聯邦控制理事會理事長）〉（ 'A summary report on the results of "Testing the effectiveness of budget spending for the design and construction of sports facilities being built for the World Cup 2018" (with Control Directorate of the President of the Russian Federation)' ）《審計署公告》，2014 年 5 月，www.ach.gov.ru/activities/bulleten/783/17773/?sphrase_ id=645495（僅提供俄文）。

20- 同上。

21- 同上。

22- 俄羅斯聯邦審計署媒體中心〈審計署將在年底審查 2018 世界盃公費支出 - 審計員 Vladimir Katrenko〉（'Счетная палата начнет проверку расходования государственных средств на ЧМ-2018 в конце года – аудитор Владимир Катренко'），2014 年 10 月 27 日，www.ach.gov.ru/press_center/news/19423。

23- 請見 2018 年俄羅斯聯邦（Россия 2018），http://россия2018.рф（僅提供俄文）。

24- 請 見：http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/1/2015 及 http://faip。 economy.gov.ru/cgi/uis/faip.cgi/G1。

25- 請見俄羅斯聯邦網站經濟發展部，http://economy. gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/en/home/activity/sections/ftp。

26- 俄羅斯聯邦審計署媒體中心（2014 年 10 月 27 日）。

3-12 大型體育賽事貪腐及權益 以 2022 年卡達世界盃為例

雪蘭・布洛（Sharan Burrow）[1]

體育界財富、企業利益集中、國際組織不受管制等現象甚囂塵上。巨型體育賽事每年爭奪資源但也傳出更多濫用權力、違反勞工權益、貪腐事件。瑞士及美國當局針對國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）貪腐嫌疑進行調查，更讓全球比以往還關注這些現象。

許多國際工會運動，尤其是國際工會聯合會（International Trade Union Confederation，ITUC）自1990年代起開始關注巨型賽事，披露2002年世界盃期間，場邊販售的印有FIFA認證字樣足球[2]，在巴基斯坦希亞爾科特（Sialkot）的製作過程涉及僱用童工。其他違反國際勞動基準的案例包括希亞爾科特（Sialkot）的成年勞工被剝奪組織工會的權利，無法爭取合理工資[3]。

1996年9月FIFA終於做出決議，〈勞動守則〉（ ‘Code of Labour Practice’ ）中的商業合約，將根據國際勞工組織（International Labour Organization，ILO）規範，納入重要勞工權益，包括結社自由、集體協商、不歧視原則、禁止童工及強迫勞動[4]。合約重點之一是透明度，工廠老闆必須公開所有勞工人數，縫製足球的大量勞工中，許多是婦女及兒童，他們在家長時工作，卻僅得到微薄薪資[5]。FIFA 隨後也將〈勞動守則〉的責任移轉給雇主團體世界體育用品工業聯盟（World Federation of the Sporting Goods Industry）[6]。

童工問題已經有些進展，但是相較於 ILO 規範的結社自由、集體協商、不歧視原則、禁止強迫勞動和童工，〈勞動守則〉就淪為自願遵守而成效低落的「企業社會責任」。並且，〈勞動守則〉特別和商品買賣相關，但是違反勞工權益仍是體育賽事的顧慮，尤其是和世界盃或其他巨型賽事的基礎建設興建及整修相關的勞工權益[7]。

全球化興起三十年後的今日，在現代「供應鏈」及「價值鏈」商業模式之下，仍然有數百萬人無法過上好日子，沒有一份合宜的工作，希亞爾科特的勞工問題和 FIFA〈勞動守則〉只是其中兩個案例。生產國法規鬆散或缺乏法規，再加上生產工廠、仲介商、知名品牌之間的多層合約關係，導致許多勞工權益未受保護。

為 2022 世界盃犧牲的人權

這些問題從巨型體育賽事的營運及行銷可見一斑。透過商業交易、興建體育館、打造高曝光度賽事基礎建設等方式，不斷追求獲利的行為，遠超過大眾對剝削勞工的注意力。

現今勞動市場（labour market）最令人困擾的問題，就是全球價值鏈中普遍存在的現代奴隸。同樣地，巨型體育賽事是問題的一環。巴西世界盃興建基礎建設的工人遭受「奴隸般的待遇」，後來因政府介入而獲得改善[8]，但是卡達世界盃斥資1,400億美元的基礎建設計畫，卻是不一樣的發展[9]。卡達政府本身就是現代奴隸的肇因，中東地區普遍實行的「卡法拉制度」（ ‘kafala’ ）使雇主得以控制貧困的移工[10]。

在卡法拉制度下，勞工不得未經雇主同意更換工作，移動自由受嚴格限制，沒有雇主簽名的出境簽證就無法離開卡達。ITUC處理多起建築工人、企業主管[11]、甚至是職業足球員[12]受困卡達數個月，甚至數年的案例，原因就是他們的雇主拒絕，或根本懶得發給勞工出境簽證。2015年5月尼泊爾大地震發生後，卡達政府也不願意暫時解除卡法拉制度，讓尼泊爾勞工返家參加親人的葬禮[13]。

受此現代奴隸制度之苦的勞工多達175萬人，包括建築工人、幫傭、和其他勞工[14]。非法移工仲介承諾尼泊爾、印度、菲律賓年輕人到卡達可以做一份好工作，賺取不錯的薪資[15]。許多「簽約替工」案例還是很常見，勞工在出發前被告知將前往做某項工作，賺取某金額的薪資，但往往抵達卡達後，狀況卻和先前所說不同[16]。簽約替工受騙、實行卡法拉制度、勞工法不符合ILO規範，都是因為卡達政府及移工母國沒有善盡管理移工仲介公司的義務[17]。雖然移工母國有政府機構致力於解決這些問題，非政府組織和工會也發起行前協助計畫，仍有許多移工不了解卡法拉制度（kafala system）[18]。

移工抵達卡達後，事已成定局，受困依據種族和國籍而非工作內容決定的薪資制度[19]。他們每天工作超過12小時，工地氣溫超過攝氏40度是常態，收工後回到位於杜哈郊外四散的移工營地，居住環境不衛生又骯髒[20]。而且勞工不得有異議，曾聚集抱怨的勞工遭拘留及驅逐出境，深入調查內幕的外國記者也可能遭遇相同處境[21]。

為了2022世界盃基礎建設，數十萬名勞工受雇用。卡達政府聲稱目前國內與世界盃相關的基礎建設只有體育館，道路建設、公共運輸、住宿設施及其他設施和服務都是為了更一般性的目的[22]。這與卡達在2010年申辦世界盃過程及取得主辦資格後所發表的言論不一致，當時卡達表示世界盃會是基礎建設計畫的重點[23]。

過去幾年來，平均每年有分別200名來自印度和尼泊爾的移工，因為惡劣的工作和生活環境死亡[24]（其他國家的數據因杜哈當局施壓，遭到杜哈當地大使館隱瞞）。這些勞工的死因經常不詳，因為沒有驗屍程序，而少了移工薪資補貼的家屬也不會收到任何補償，因而更加貧困。事實上2013年至2014年，印度移工死亡率增加了16%[25]。

外部影響扮演的角色

FIFA將2022世界盃舉辦權頒給卡達，遭質疑有貪腐嫌疑，ITUC隨後主動與FIFA進行新的討論。2011年ITUC和FIFA 代表在FIFA蘇黎世總部會面，ITUC堅持除非卡達修改過時的勞動法，否則世界盃不能在卡達舉行。雖然FIFA針對此事發表過幾次公開言論[26]，卻未成功對卡達施壓，而隨著卡達和時間賽跑，趕著完成世界盃基礎建設，卡達境內移工人數也不斷增加。

ILO監督單位對卡達的勞動法嚴加撻伐，要求當局改善法條，遵守ILO基準[27]，這些基準在全球廣為接受，但是卡達和其他波灣國家，沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國，拒絕尊重這些規範[28]。2014年3月ILO指出卡達的卡法拉制度違反 ILO規範第29條，強迫勞動公約[29]，這條公約將近一世紀前頒布，2014年因全球打擊走私強迫勞動人口，重新加強效力。同一個月內，ILO敦促卡達處理移工不享有結社自由權利的問題，以及卡達籍勞工勞動權益受限的問題[30]。但是卡達並未按照 ILO的呼籲進行改革，反而利用自身經濟力量欺凌其他政府，試圖阻饒ILO的調查委員會深入卡達強迫勞動體系進行調查，也禁止ILO的政府、員工、勞工代表使節團入境[31]。

卡達移工的悲歌不只是政府的責任，在卡達當地進行聯合投資，賺進大筆獲利的跨國建設公司也應負起責任，這些公司現在已經成為媒體焦點。法國對建設公司巨頭萬喜集團（Vinci）[32]提起訴訟，世界盃主要承包商西圖公司（CH2M Hill）也面臨大眾輿論壓力[33]。據ITUC了解，其他對世界盃建設公司的訴訟也正在進行中，贊助 FIFA 的全球知名品牌也面臨壓力[34]。國際工會運動（The international trade union movement）正與幾家大公司會談，要求這些公司在卡達的營運遵守國際勞動基準[35]。另一個重要的利害關係人，是由非政府組織組成的體育與權利聯盟（Sport and Rights Alliance，SRA）[36]，SRA向FIFA施壓要求改革，並已在國際奧會（International Olympic Committee，IOC）的2020 年議程展現初步成果。

透明度及勞工權益環環相扣：卡達及其他案例

卡達的例子說明全球價值鏈中，貪腐問題與勞工權益受損高度相關，但卡達絕非特例。不尊重國際勞動基準，尤其是卡法拉制度，在招聘制度上使勞工暴露於貪腐之下，其中包括上述的簽約替工制度，也包括勞工在卡達當地實際的工作。缺乏透明度及法治一直是事故的肇因，比如說2013年孟加拉熱那大廈（Rana Plaza）倒塌，造成超過1,000名工人喪生。工會支持的孟加拉消防及建築物安全協議最大成就之一，是成功揭露供應鏈中約200家企業，讓這些企業由合格、誠實的檢查員進行檢查[37]。孟加拉工安事件突顯，在勞工權益議題上，私部門及工會的積極參與，可以加強對勞工的保護、實踐符合道德的製程，進而提升企業名聲、為當地社區帶來獲利。ITUC 高度重視勞工權益團體和反貪腐團體之間的合作，就是因為這樣的合作能提升參與度，SRA就是兩方合作的案例。

國際社群對FIFA、卡達，以及其他巨型體育賽事舉辦國，包括政府、國際體育組織、企業贊助商等，都必須施加更大的壓力。這些議題事關人命，國際社群的疏忽將導致更嚴重的貪腐，剝削勞工也會成常態。IOC也面臨相同挑戰，要讓2020年議程成為實際能帶來改變的工具。

附註

1- 雪蘭・布洛為國際工會聯合會（International Trade Union Confederation，ITUC）秘書長。

2- 國際勞工局（International Labour Office）《打擊童工現象》（日內瓦：國際勞工局，2000 年），第 267 頁；荷蘭印度委員會（India Committee of the Netherlands）〈製造世界盃用球的童工〉（ ‘Child labour used to manufacture “World Cup” balls’ ），2002 年 5 月 22 日，www.indianet.nl/a020522.html。國際勞工權益基金會（International Labor Rights Fund）《足球製造業裡的童工：巴基斯坦足球製造業持續僱用童工狀況報告》（華盛頓特區：國際勞工權益基金會，1999 年 ），www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/ ILRF%20Soccer%20Balls%20in%20Pakistan%20report%20Feb99.pdf。

3- 請見：國際勞工權益論壇（International Labor Rights Forum）《罔顧勞工權益：巴基斯坦、印度、中國、泰國足球縫製工人真實處境》（Missed the Goal for Workers: The Reality of Soccer Ball Stitchers in Pakistan, India, China and

Thailand）（華盛頓特區：國際勞工權益論壇，2010 年），www.cleanclothes.org/resources/recommended-reading/ilrf-soccerball-report.pdf。另請見：國際自由工會聯合會、國際紡織服裝皮革勞工工會（International Textile, Garment and Leather Workers' Federation）、國際工會網路（Union Network International）於 2000 年 7 月 6 日寄給 FIFA 的信，www.indianet.nl/ ivvvbr.html。

4- 國際足球總會（FIFA）〈足球產業的勞動守則〉（ 'Labour codes for footballs' ），1996 年 9 月 3 日，http://m.fifa.com/newscentre/news/newsid=70068/index.html。

5-〈FIFA 授權商品製造過程勞動守則〉（ 'Code of labour practice for the production of goods licensed by the International Federation of Association Football (FIFA)' ），www1.umn.edu/humanrts/links/fifa.html。

6- 里斯・詹金斯（Rhys Jenkins）、露絲・皮爾遜（Ruth Pearson）、吉爾・西逢（Gill Seyfang）（編輯）《企業社會責任及勞工權益：全球經濟下的行為準則》（Corporate Responsibility and Labour Rights: Codes of Conduct in the Global Economy）（倫敦：地球瞭望出版社，2002 年）；FIFA〈企業社會責任〉（ 'Social responsibility' ），http://quality.fifa.com/en/ Footballs/Quality-Programme-for-Footballs/Social-responsibility。

7- 國際工會聯合會《卡達案例：2022 世界盃主辦國》（The Case against Qatar: Host of the FIFA 2022 World Cup）（布魯塞爾：ITUC，2014 年），www.ituc-csi.org/IMG/pdf/the_case_against_ qatar_en_web170314.pdf。

8-BBC（英國）〈巴西世界盃勞工面臨奴隸般的工作條件〉（ 'Brazil World Cup workers "face slave-like conditions"' ），2013 年 9 月 26 日，www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-24292174。

9-ITUC（2014 年）。

10- 同上。

11- 人權觀察（美國）〈卡達：廢除移工的出境簽證〉（ 'Qatar: abolish exit visas for migrant workers' ），2013 年 5 月 30 日，www.hrw.org/news/2013/05/30/qatar-abolish-exit-visas-migrant-workers。

12- 同上。歐洲新聞台（法國）〈「絕望」法國足球員受困卡達〉（ '"Desperate" French footballer trapped in Qatar' ），2013 年 11 月 14 日，www.euronews.com/2013/11/14/desperate-french-footballer-trapped-in-qatar。

13-《國際財經時報》（美國）〈尼泊爾部長針對世界盃移工的待遇抨擊卡達及 FIFA〉（ 'Nepali minister blasts Qatar, FIFA, over treatment of World Cup migrant workers' ），2015 年 5 月 24 日，www.ibtimes.com/nepali-minister-blasts-qatar-fifa-over-treatment-world-cup-migrant-workers-1936125。

14-《衛報》（英國）〈揭露：卡達世界盃的「奴隸」〉（ 'Revealed: Qatar's World Cup "slaves"' ），2013 年 9 月 25 日，www.the guardian.com/world/2013/sep/25/revealed-qatars-world-cup-slaves；《獨立報》（英國）〈FIFA 在 2022 卡達世界盃著真正罪行是無視勞工困境〉（ 'FIFA's real crime with Qatar 2022 is ignoring the workers' plight' ），2015 年 3 月 3 日，www.independent.co.uk/sport/football/news-and-comment/sam-wallace-fifas-real-crime- with-qatar-2022-is-ignoring-the-workers-plight-10081450.html。

15- 人權觀察（美國）〈卡達：建設業移工面臨虐待〉（ 'Qatar: migrant construction workers face abuse' ），2012 年 6 月 12 日，www.hrw.org/news/2012/06/12/qatar-migrant-construction-workers-face-abuse。

16- 國際勞工組織〈代表（第 24 條）：卡達 – 第 29 號公約〉（ 'Representation (Article 24): Qatar – Co29' ），2014 年 3 月 24 日，www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_ COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:3113101,en。

17- 聯合國《移民人權問題特派員報告，弗朗索瓦·克雷佩：增編：卡達》（Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau: Addendum: Mission to Qatar）（紐約：聯合國，2014 年 4 月 23 日），www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A-HRC-26-35-Add1_en.pdf。

18-JustHere 新聞網（卡達）〈工作簽證發放的配額制度恐將喊停〉（ 'Quota system for issuing work visas may stop soon' ），2014 年 12 月 2 日，www.justhere.qa/2014/12/quota-system-issuing-work-visas-may-stop-soon；企業社會責任協會《移工及 2022 卡達世界盃：企業界的行動》（紐約：企業社會責任，2012 年），www.bsr.org/en/our- insights/report-view/migrant-workers-and-the-fifa-world-cup-2022-in-qatar-actions-for- business；The Peninsula 日報（卡達）〈雇用女傭成本不斷上漲〉（ 'The rising cost of hiring maids' ），2013 年 11 月 2 日，http://thepeninsulaqatar.com/news/qatar/259293/the-rising-cost-of-hiring-maids。

19-ITUC（2014 年）。

20- 同上。

21- 國家廣播電台（美國）〈BBC 記者因和卡達世界盃勞工交談遭逮捕〉（ 'Talking to Qatar's World Cup workers gets BBC reporter arrested' ），2015 年 5 月 22 日，www.npr.org/2015/05/22/408680072/talking-to-qatar-s-world-cup-workers-gets-bbc-reporter-arrested。

22- 卡達通訊社〈卡達政府通訊機構否認華盛頓郵報關於卡達勞工工作環境的報導〉（ ‘Qatar’ s government communication office denies Washington Post article about worker conditions in Qatar’ ），2015 年 6 月 2 日，www.qna.org.qa/en-us/News/ 15060218340056/Qatars-Government-Communication-Office-Denies-Washington-Post- Article-about-Worker-Conditions-in-Qatar。

23-Hukoomi 卡達電子政府〈2022 FIFA 世界盃〉，http://portal.www.gov.qa/wps/portal/topics/Tourism,+Culture+and+Leisure/FIFA+World+Cup+2022；卡達資訊網（Online Qatar）〈2022 世界盃〉（ ‘Qatar World Cup 2022’ ），www.onlineqatar.com/worldcup-2022；卡達資訊網（Online Qatar）〈2022 世界盃倒數開始〉（ ‘The 2022 World Cup countdown begins’ ），www.onlineqatar.com/worldcup-2022/world-cup-countdown.aspx。

24-《衛報》（英國）〈卡達世界盃建設將會導致 4 千名移工死亡〉（ ‘Qatar World Cup construction “will leave 4,000 migrant workers dead”’ ），2013 年 9 月 26 日，www.theguardian.com/global- development/2013/sep/26/qatar-world- cup-migrant-workers-dead；人權觀察《打造更好的世界盃：保障 2022 卡達世界盃移工權益》（Building a Better World Cup: Protecting Migrant Workers in Qatar ahead of FIFA 2022）（紐約：人權觀察，2012 年），www.hrw.org/sites/default/files/reports/qatar0612webwcover_0.pdf；國際工會聯合會〈卡達違反勞工權益新事證促使 ITUC 進行調查〉（ ‘New evidence of abuses of workers’ rights in Qatar prompts ITUC investigation’ ），2012 年 5 月 16 日，www.ituc-csi.org/new-evidence-of-abuses-of-workers；半島電視台美國頻道〈數百名卡達移工喪命〉（ ‘Qatar migrant workers die by hundreds’ ），2014 年 2 月 18 日，http://america.aljazeera.com/articles/2014/2/17/hundreds-of-migrantworkersfacedeathin qatar.html。

25-《印度時報》（Times of India）〈2014 年共 279 名印度人命喪卡達〉（ ‘279 Indians died in Qatar in 2014’ ），2015 年 1 月 31 日，http://time sofindia.indiatimes.com/nri/other-news/279-Indians-died-in-Qatar-in-2014/articleshow/46079097.cms。

26-FIFA〈FIFA 與 ITUC 的會議〉（ ‘Meeting between FIFA and the ITUC’ ），2013 年 11 月 21 日，www.fifa.com/worldcup/videos/y=2013/m=11/video=meeting- between-fifa-and-the-ituc-2227304.html；ESPN（英國）〈布拉特：卡達世界盃問題令人難以接受〉（ ‘Blatter: Qatar World Cup labour issues unacceptable’ ），2013 年 11 月 20 日，http://en.espn.co.uk/football/sport/story/ 259317.html。

27- 國際勞工組織〈第八次補充報告：針對卡達遭指控未遵守 1930 年第二十九號（禁止）強迫勞動公約之調查小組報告，由國際工會聯合會及國際建築及林木工人工會根據 ILO 章程第 24 條制訂〉（ ‘Eighth supplementary report: report of the committee set up to examine the representation alleging non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention 1930 (no. 29), made under Article 24 of the ILO Constitution by the International Trade Union Confederation and the Building and Woodworkers International’ ），2014 年 3 月 24 日，www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting document/wcms_239846.pdf。

28- 國際工會聯合會〈ITUC 全球權利指數點名對勞工最不友善的 10 個國家〉（ ‘ITUC Global Rights Index names world’ s ten worst countries for workers’ ），2015 年 6 月 10 日，www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-names；移民政策研究所（美國）〈卡達國際公民社會及海灣合作委員會：浮上檯面的困境和機會〉（ ‘Global civil society in Qatar and the Gulf Cooperation Council: emerging dilemmas and opportunities’ ），2014 年 4 月 9 日，www.migrationpolicy.org/ article/global-civil-society-qatar-and-gulf-cooperation-council-emerging-dilemmas-and-opportunities。

29- 國際勞工組織（2014 年 3 月 24 日）。

30- 國際勞工組織《結社自由委員會第 371 次報告》（371st Report of the Committee on Freedom of Association）（日內瓦：ILO，2014 年），www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/ meetingdocument/wcms_239692.pdf。

31- 國際工會聯合會〈卡達向 ILO 拖延時間〉（ ‘Qatar buys time at the ILO’ ），2015 年 3 月 30 日，www.ituc-csi.org/qatar-buys-time-at-the-ilo。

32-《衛報》（英國）〈法國：萬喜集團面臨卡達強迫勞動指控調查〉（ ‘France: Vinci Construction investigated over Qatar forced labour claims’ ），2015 年 4 月 26 日，www.theguardian.com/world/2015/apr/26/france-vinci-construction-qatar- forced-labour-claims-2022-world-cup.

33-《獨立報》（2015 年 3 月 3 日）。

34-《衛報》（英國）〈Visa 向 FIFA 表達對卡達移工問題的鄭重關切〉（ ‘Visa expresses “grave concern” to Fifa over migrant workers in Qatar’ ），2015 年 5 月 20 日，www.theguardian.com/football/2015/may/20/visa-fifa-migrant-workers- qatar-world-cup。

35- 國際建築及林木工人工會〈ILO 舉辦的 BWI 卡達移工工作條件會議為聯合策略鋪路〉（ ‘BWI meeting on working conditions of migrant workers in Qatar hosted by ILO sets path for joint strategy’ ），2014 年 10 月 27 日，www.bwint.org/default.asp?index=5813&Language=EN.

36- 體育與權利聯盟（The Sports Rights Alliance）由主要人權團體及體育組織組成，包括國際特赦組織（Amnesty International）、國際職業足球協會聯合會（FIFPro）、世界球員總會歐洲足球支持者協會（Football Supporters Europe）、人權觀察（Human Rights Watch）、國際工會聯合會（International Trade Union Confederation）、歐洲

支持者組織（Supporters Direct Europe）、地球社（Terre des Hommes）、國際透明組織德國總會（Transparency International Germany）。

37- 孟加拉消防與建築安全守則，http://bangladeshaccord.org/progress。

3-13 以巴西經驗為「典範」

克里斯托弗・加夫尼（Christopher Gaffney）[1]

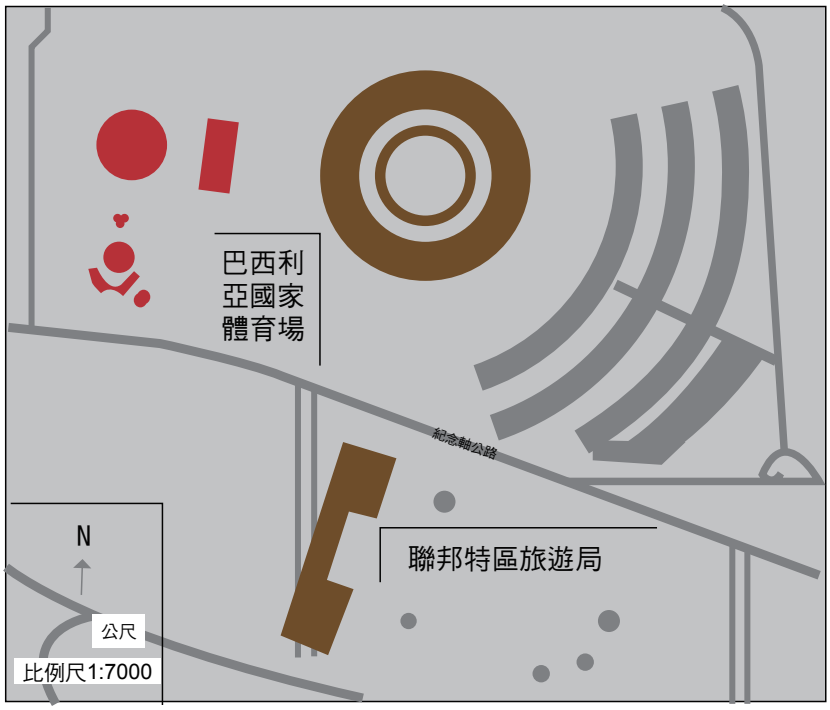
巴西的世足盃舉辦經驗可供往後舉辦國學習，因為其中出現了競標過程透明度、國家大小和都市發展單位的野心、強烈反對基礎建設支出及私有化等問題，而最後的關鍵是政府介入，才得以讓賽事順利進行。

巴西最主要體育組織，巴西足球協會（Confederação Brasileira de Futebol，CBF）及巴西奧委會（Comitê Olímpico Brasileiro，COB）過去數十年來，都由少數既得利益者掌控[2]。這兩個組織在巴西申辦世界盃及奧運的過程中分別擔任重要的角色，因此兩組織的文化也對賽事透明度帶來負面影響[3]。籌備競標書時缺乏和大眾諮詢、公開討論一直是導致巨型賽事無法顧及所有利害關係人的原因[4]。

2014年巴西世界盃投標書從來沒有公開，而2016年里約奧運投標書就等同於里約熱內盧的都市規畫書[5]。這些都很有問題，以世界盃而言，CBF 和巴西政府對國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）的提議或是承諾，沒有任何公開記錄，但其後續發展卻影響巴西12個都市。而里約熱內盧則是被改造以符合所謂的「奧運城市」形象，導致上萬個家庭被迫遷離原住處[6]。

巴西世界盃面臨的後勤方面挑戰是，巴西主辦單位希望有越多主辦城市越好，FIFA要求8至10個舉辦城市，而巴西選出 12 個。但是 18 個候選城市在競標過程前或進行時，都沒有將計畫書分發給大眾，以徵求大眾意見。這不只代表花費增加、影響範圍更廣，更代表一些沒有足球傳統的城市必須要興建符合 FIFA 標準的場館、五星級旅館、世界級訓練設施。雖然瑪瑙斯（Manaus）、庫亞巴（Cuiabá）、巴西利亞（Brasília）、納塔爾（Natal）因舉辦世足盃加速了機場升級，這些城市的交通、基本服務、旅遊業卻都沒有改善[7]。相反地，這些城市在世足過後為了要維護乏人問津的場館，陷入負債，在可見的未來想必還會是市鎮預算的負擔[8]。

除了體育館淪為蚊子館（原文「白象」，指大而無用）這項問題，所有世界盃專案還都能免於正規承包程序，而加速競標過程。所有計畫適用於差別公共採購制度（Differential Public Procurement Regime，RDC in Portuguese），也不須如〈財政責任法〉（Law of Fiscal Responsibility）所規範地達到預算平衡，使得所有世界盃主辦城市負債連連，因為縣市及國家政府都在短時間內興建大規模體育館[9]。在世界盃發展議程中加入基礎建設計畫基本上屬於「資產」，但是在規畫及執行制度很倉促的狀況下，透明度通常會打折[10]。



重建：2010 年 -2013 年 // 原成本：3 億美元 // 最後成本：9 億美元 // 世界盃賽事數量：7 // 可容納觀眾人數：72,788 人（已減少 69,349）// 當地足球隊：巴西利亞足球隊（Brasília FC）、軍團足球隊（Legião FC）// 平均觀眾人數：2,000-5,000

圖 3.9 巴西利亞國家體育場：
巴西利亞的蚊子館

來源：國際足球總會，巴西利亞國家體育館，http://pt.fifa.com/worldcup/destination/stadiums/stadium=5002284/index. Html；《華盛頓郵報》〈高成本、貪腐損害巴西世界盃〉（'High costs, corruption claims mar Brazil World Cup'），2014 年 5 月 12 日。

2014年世界盃另一項問題就是市鎮及州政府解讀FIFA對主辦城市要求的方式。當FIFA於2007年公開表示巴西沒有任何一座足以舉辦世界盃賽事的體育館時，巴西人認為這表示他們必須興建或整修 12座符合或超越FIFA技術規範的體育館[11]。但是 FIFA 文件中並沒有關於社會、經濟、都市永續性的規範，巴西興建的體育館不符合城市需求、維護經費昂貴、且仰賴進口科技、不符合巴西的文化價值的「愛好者文化」（fandom）。大部分世界盃體育館都是拆除公共設施後使用公費重建，現在是以公私合作夥伴關係的制度營運（通常受雇重建的民營建設公司會取得 30 年的許可證）[12]。如此一來公共空間成了私人利益，看球賽也變貴了，更進一步加劇巴西社會和都市分裂的危機[13]。

自2013年國際足協洲際國家盃（Confederations Cup）起，就能明顯看出巴西為了追求巨型賽事將國家置於風險中。大家都認為，舉辦巨型賽事將有助吸引國際媒體關注、促進旅遊業、商業發展及提升國家地位。隨著民眾因為世界盃昂貴花費而發起大型抗議，可以看出為了世界盃，巴西冒著破壞國際形象的風險，該國聯合政府最大黨勞工黨，也因為接受 FIFA 嚴格的要求而逐漸失去選民支持，體育館、機場、通訊及交通基礎建設慣性延遲完工、以及公開展現 2014組委會（Local Organising Committee，LOC）和FIFA之間不合，都在在傷害巴西的海外形象[14]。

2013 年國際足協洲際國家盃的抗議規模及強度前所未見，使國際比以往更加關注 FIFA 的商業模式。對此危機，聯邦政府加強維安，並與社會運動人士進行協商[15]。雖然賽事面臨許多挑戰，包括在體育館警方人員和抗議民眾間的衝突、不斷被提及的人權違反事件，主辦單位和國際還是一致將巴西世界盃視為一場成功的賽事。

因為先前的抗議成功引起外界關注世界盃對巴西城市帶來的影響，抗議民眾在2013年到2014年之際籌劃更多抗議和公共行動。聯邦政府的回應之一是打造一個萬人應變小組，可以在世界盃賽事期間快速派遣至發生衝突的地點[16]。這支部隊花費約19億雷雅爾（約7.8億美元）聯邦維安支出、額外15,000名保安人員，確保可能破壞世界盃的抗議者受到控制[17]。決賽時，里約熱內盧當地警察人力多超過 25,000 人，19 名參與抗議人士在賽事前夕遭逮捕[18]。

2014年世界盃面臨的另一項挑戰是，巴西都市及跨都市交通系統品質不佳。為了確保世界盃期間都市交通及都市間航班順暢，每個主辦城市都將賽事舉辦當日訂為放假日。這個做法有效減少用路人數量、減少塞車風險、避免地鐵和機場過度擁塞[19]。各主辦城市都市短暫停止正常作息是讓世界盃順利舉行的關鍵。

國際體育組織面對2014世界盃和2016奧運的問題，回應並不積極。巴西足球票相對於全國最低工資，目前是全世界最貴，有一部分原因是這些體育館符合 FIFA 標準[20]。CBF 隱蔽不透明的營運方式並未獲得制度改革，FIFA似乎也要將巴西模式套用於俄羅斯和卡達，而這兩個國家較不易出現異議和民眾抗議。

令人擔心的是，2016年夏季奧運籌辦過程和世界盃十分相像，只是產生的問題集中於里約熱內盧。建立三個非政府單位來負責奧運相關計畫的財務及執行，已經破壞了民主制度，也導致責任真空[21]。隸屬於奧運和帕奧交通規畫中的大規模基礎建設計畫，已撤離上萬名居民，卻沒有依循正常程序或給予任何補償[22]。隨著奧運舉辦日期逼近，這些計畫正加速進行，造成的影響也不斷擴大。

官方單位多階層制度及官僚體系導致空殼，沒有任何機構或個人可以為計畫的影響負起責任。例如，國際奧會（International Olympic Committee，IOC）僅專注於住宿、交通、品牌維護、賽事體育館，而不去管這些計畫如何進行，或是對居民有什麼影響[23]。2016年里約奧運帕運雙項賽會籌委會（Comitê Organizador dos Jogos Olímpicose Paralímpicos Rio de Janeiro 2016）專注於賽事運作，而非基礎建設發展[24]。兩個由政府監督的組織（奧運公共管理局，Autoridade Pública Olímpica、奧林匹克市政公司 / Empresa Olímpica Municipal）負責計畫執行，但是市政府主導了連接不同歸為奧運場地的交通基礎建設[25]。這些多階層單位介入主導的狀況，從 2016 里約奧運競標書的內容，及後續修改就看得出來，這本競標書是閉門協商得來，2009年10月由國際奧會在哥本哈根選為得標者。這些計畫有利於里約都會區的繁榮地帶，卻將社會成本和負面影響留給里約最貧窮的鄰里[26]。

在這個巨型賽事比比皆是的時代，巴西2014世界盃及2016奧運，也許是被介入最多、社會承受最多問題的案例[27]。大規模群眾抗議撼動巴西，使國際社群意識到巨型體育賽事並不值得主辦國付出這麼大的代價。雖然目前還不知道民眾對 2016 里約奧運的反應為何，但是從願意承辦夏季及冬季奧運的城市數量變少看來，也許代表抗議群眾的心聲已經成功被聽見了。可惜的是，俄羅斯世界盃似乎將會採用同樣的維安措施、私有化、暫時中止都市正常作息等，從巴西世界盃學到的「成功」經驗[28]。

巨型賽事最核心的問題包括，競標及建設過程缺乏透明度、缺乏公眾參與及討論、主辦方與權利人之間不平等的經濟負擔。因為 IOC 及 FIFA 都是壟斷的權利人，對賽事施加嚴格的財務、政治、基礎建設、安全、通訊要求，但是又不願意付錢，結果就是，公民、城市、國家被迫承擔費用以讓賽事得以進行[29]。地方及國際人士對此現象的反對聲浪已增長一段時日了[30]，競標過程仍然模糊缺乏公眾參與。巴西的經驗顯示，這對城市、經濟以及人權保護都造成嚴重的後果。

附註

1- 克里斯托弗・加夫尼是蘇黎世大學地理系資深研究員。

2- 阿瑪利・西伯羅二世（Amaury Ribeiro Jr）、黎安多・切波利（Leandro Cipoloni）、路易茲・卡洛斯・阿真那（Luiz Carlos Azenha）、東尼・查斯提尼（Tony Chastinet）《足球的骯髒面：指控、談判、背叛如何撼動全球最受歡迎的運動》（O Lado Sujo do Futebol: A Trama de Propinas, Negociatas e Traições que Abalou o Esporte Mais Popular do Mundo）（聖保羅：Planeta，2014 年）

3-CBF 已身陷貪腐及違法醜聞數十年，藉由裙帶關係及政治徇私掌控巴西足球：Terra 新聞網（巴西）〈發起人證實國會議員已加入針對 CBF 提出的公共民事訴訟〉（ ‘Promotor confirma que MP entrará com Ação Civil Pública contra CBF’ ），2014 年 2 月 3 日，http://esportes.terra.com.br/flamengo/,9c5a1bc3b59f3410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html；《聖保羅頁報》（Folha de S.Paulo）（巴西）〈聯邦稅收對 CBF 的罰款為 300 萬雷亞爾，用於扣繳所得稅 〉（ ‘Receita Federal Multa a CBF Em R 3 Milhões Por Sonegação de Imposto de Renda’ ），2010 年 8 月 29 日，www1.folha.uol.com.br/esporte/790573-receita-federal-multa- a-cbf-em-r-3-milhoes-por-sonegacao-de-imposto-de-renda.shtml。利用威脅手段維持權力、限制巴西奧運體育發展的人已經主導 COB 二十年：祖卡・柯佛瑞的部落格（Blog Do Juca Kfouri）（巴西）〈COB 被指控違約〉（ ‘COB acusado de calote’ ），2013 年 1 月 22 日，http://blogdojuca.uol.com.br/2013/01/cob-acusado- de-calote; ESPN（巴西）〈獨家：巴西冰上體育協會因為不支持諾茲曼受 COB 糾纏〉（ ‘Exclusivo: Confederação brasileira de esportes no gelo é perseguida pelo COB por não apoiar Nuzman’ ），2012 年 10 月 3 日，http://m.espn.com.br/ video/284999_exclusivo-confederacao-brasileira-de-esportes-no-gelo-e-perseguida-pelo- cob-por-nao-apoiar-nuzman。

4-3 Wire Sports 新聞網 （美國）〈國際奧會的重大投標問題〉（ ‘The IOC’ s big bid problem’ ），2014 年 5 月 5 日，www.3wiresports.com/ 2014/05/05/iocs-big-bid-problem。

5- 克里斯托弗・加夫尼（2010 年），〈里約熱內盧的巨型賽事及社會空間動態，1919 年至 2016 年〉（ ‘Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919–2016’ ），《拉丁美洲地理學期刊》，第 9 卷。

6- 世界盃及奧運大眾委員會聯合串連（Articulação Nacional das Comitês Populares da Copa e Olimpíadas）《巴西巨型賽事及違反人權事件》（Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil），第二版，（里約熱內盧：ANCOP，2014 年 ），www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi% C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos。

7-Agência Brasil 新聞局〈專家表示缺乏規畫可能會危及世界盃和奧運的城市交通〉（ ‘Falta de planejamento pode comprometer mobilidade urbana da Copa do Mundo e Olimpíadas, diz especialista’ ），2011 年 5 月 15 日，http://memoria.ebc.com.br/ agenciabrasil/noticia/2011-05-15/falta-de-planejamento-pode-comprometer-mobilidade- urbana-da-copa-do-mundo-e-olimpiadas-diz-especialis；Instituto Humanitas Unisinos 網站（巴西）〈瑪瑙斯體育館費用可在 198 年內償還〉（ ‘Estádio de Manaus poderá se pagar em 198 anos’ ），2012 年 3 月 7 日，www.ihu. unisinos.br/noticias/507238-estadiodemanauspoderasepagarem198anos；G1 Amazonas 網站（巴西），〈Artur e Omar descartam BRT e Monotrilho para Copa em Manaus〉，2012 年 10 月 30 日，http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2012/10/artur-e-omar-descartam-brt-e- monotrilho-para-copa-em-manaus.html。

8-BBC（英國）〈世界盃：閒置體育館已浪費超過一千萬雷雅爾〉（ ‘Copa: prejuízo de “elefantes brancos” já supera R 10 milhões’ ），2015 年 2 月 19 日，www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/02/150212_elefantes_brancos_ copa_rm。

9- 第 12.348 條法，允許參與 2014 年世界盃及 2016 年奧運之城市修改負債上限（ ‘Lei que permite a alteração de limite de endividamento dos municípios envolvidos com a Copa 2014 e Olimpíadas 2016’ ），www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2010/ lei-12348-15-dezembro-2010-609683-norma-pl.html；第 12.462 條法，公共承包的差異化制度（ ‘Regime diferenciado de contratações públicas’ ），www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2011/lei-12462-4-agosto-2011-611147-norma-pl.html。

10- 阿爾伯特・奧利維雅（Alberto de Oliveira）〈大型都市計畫的就業、經濟、透明度〉（ ‘O emprego, a economia e a transparência nos grandes projetos urbanos’ ），於拉丁美洲研究協會大會發表之論文（里約熱內盧，2009 年 6 月 11 日），http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e- conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/artigos/o-emprego-a-economia-alberto-de-oliveira；卡塔・馬伊爾（Carta Maior）（巴西）〈稍微透明，2014 世界盃已超出時限和預算〉（ ‘Pouco transparente, Copa de 2014 já estoura prazos e orçamento’ ），2010 年 3 月 25 日，www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16485&editoria_id=4。

11- 國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）《巴西 2014 世界盃投標審查報告》（Brazil Bid Inspection Report for the 2014 FIFA World Cup）（ 蘇 黎 世：FIFA，2007 年 ），www.fifa.com/mm/document/affederation/mission/ 62/24/78/inspectionreport_e_24841.pdf。

12- 克里斯托弗・加夫尼〈為誰而辦的世界盃？ 2014 世界盃對巴西足球體育館和文化的影響〉（ ‘A World Cup for whom? The impact of the 2014 World Cup on Brazilian football stadiums and cultures’ ），收錄於保羅 ・ 馮特斯（Paulo

Fontes）、伯南多・巴克・侯蘭德（Bernardo Buarque de Hollanda）（編輯）《足球之鄉：巴西政治、流行文化、球賽》（The Country of Football: Politics, Popular Culture and the Beautiful Game in Brazil）（倫敦：Hurst 出版社，2014 年），www.academia.edu/8528132/A_World_Cup_for_Whom_The_ Impact_of_the_2014_World_Cup_on_Brazilian_Football_Stadiums_and_Cultures。

13- 吉爾馬・馬斯克哈斯（Gilmar Mascarenhas）、克里斯托弗・加夫尼〈派對結束了嗎？ 重新開始了嗎？ 新足球場與社會空間學科〉（ ‘A Festa Acabou? Esta recomeçando? Os Novos Estádios de Futebol e a Disciplina Socioespacial’ ）收錄於伯南多・巴克・侯蘭德、吉赫爾・布馬克（Guilherme Burlamaqui）（編輯），《揭開足球比賽的面紗：足球新觀點》（Desvendando o Jogo: Nova Luz Sobre o Futebol）（里約熱內盧：EDUFF，2014 年）。

14-《衛報》（英國）〈巴西世界盃法庭因延誤、抗議、死亡事件而混亂加劇〉（ ‘Brazil’ s World Cup courts disaster as delays, protests and deaths mount’ ），2014 年 2 月 16 日。

15- 法蘭西 24 新聞頻道（France 24）（法國）〈衝突影響巴西洲際國家盃開幕戰〉（ ‘Clashes mar Brazil Confederations Cup opener’ ），2013 年 6 月 16 日，www. france24.com/en/20130616-brasilia-clashes-confederations-cup-opener-police-world-cup- protest；BBC （英國）〈巴西動盪：百萬人加入上百城市抗議行列〉（ ‘Brazil unrest: “million” join protests in 100 cities’ ），2013 年 6 月 21 日，www. bbc.com/news/world-latin-america-22992410；國際特赦組織《他們使用恐懼策略：捍衛在巴西抗議的權利》（ ‘They Use a Strategy of Fear’ : Protecting the Right to Protest in Brazil）（倫敦：國際特赦組織，2014 年），www.amnesty.org.uk/sites/default/files/brazil_world_cup_-_aibr_briefing_eng.pdf；《每日郵報》（英國）〈洲際國家盃抗議活動使西班牙戰勝義大利黯然失色 FIFA 宣布下屆世界盃香檳合作廠商〉（ ‘Protests rumble on at Confederations Cup as violent scenes tarnish Spain win over Italy in Brazil . . . and FIFA announce £45-a-bottle champagne as partner for World Cup’ ），

2013 年 6 月 28 日，www.dailymail.co.uk/sport/football/article-2350595/Confederations- Cup-2013-Brazil-protests-continue-FIFA-announce-Taittinger-champagne-partner。html#ixzz3QD8CmnMO；國際新聞社（Inter Press Service）〈巴西警方暴行引發更激烈抗議〉（ ‘Police brutality fuels protests in Brazil’ ）2013 年 6 月 25 日，www.ipsnews.net/2013/06/police-brutality-fuels-protests-in-brazil。

16-Consultor Jurídico 電子雜誌（巴西），〈奧運資產的公共安全性受質疑〉（ ‘Legado da Copa para a segurança pública é discutível’ ），2014 年 6 月 24 日，www.conjur.com.br/2014-jun-24/josias-alves-legado-copa-seguranca-publica- discutivel；Portal Brasil 資訊網，〈一萬名國家部隊成員將於舉辦城市進行維安〉（ ‘Dez mil profissionais da Força Nacional atuarão na segurança

das cidades-sede’ ），2014 年 1 月 8 日，www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/01/ dez-mil-profissionais-da-forca-nacional-atuarao-na-seguranca-das-cidades-sede。

17- 查禁目錄（Index on Censorship）（英國），〈巴西：為壓制世界盃抗議活動，法案匆匆過關〉（ ‘Brazil: bills rushed through congress in bid to suppress World Cup protests’ ），2014 年 2 月 17 日，www.indexoncensorship.org/2014/02/brazil- bills-world-up-protest；世界盃資訊網（Portal Da Copa）〈世界盃維安計畫投資細節〉（ ‘Conheça detalhes dos investimentos em segurança previstos para a Copa’ ），2012 年 11 月 19 日，www.copa2014.gov.br/pt-br/ noticia/diario-oficial-traz-resolucao-do-gecopa-que-inclui-atividades-de-seguranca- na-matriz-da-copa。

18-BBC（英國），〈世界盃決賽：巴西部署大規模維安〉（ ‘World Cup final security: Brazil plans huge security op’ ），2014 年 7 月 12 日，www.bbc. com/news/world-latin-america-28274738；《聖保羅頁報》（Folha de S.Paulo）（巴西），〈在世界盃決賽前夕被捕的 12 名活動份子在里約被釋放〉（ ‘Doze ativistas presos na véspera da final da Copa são liberados no Rio’ ），2014 年 7 月 17 日，www1.folha.uol.com. br/poder/2014/07/1487192-doze-ativistas-presos-na-vespera-da-final-da-copa-sao- libertados-no-rio.shtml。

19-O Globo Extra 報紙（巴西），〈Paes decreta feriados e suspende obras durante a Copa〉，2014 年 3 月 12 日。

20-O Globo Extra 報紙（巴西），〈研究指出巴西的足球賽門票是世界上最貴〉（ ‘Ingressos para futebol no Brasil são os mais caros do mundo, aponta pesquisa’ ），2013 年 3 月 24 日。

21- 奧林匹克公共管理局（Autoridade Pública Olímpica，APO）《責任矩陣：2016 年里約熱內盧奧運及帕奧》（Matriz de Responsibilidades: 2016 Jogos Olímpicos e Paralimpicos de Rio de Janeiro）（里約熱內盧：APO，2014 年），www.apo.gov.br/downloads/ matriz/201401/livro_matriz_20140128.pdf；Gazeta Esportiva 體育網（巴西），〈APO 揭露不完整的 2016 里約奧運責任矩陣〉（ ‘APO divulga incompleta Matriz de Responsabilidades de Rio-2016’ ），2014 年 1 月 29 日；Arnaldo Cedraz de Oliveira，《TCU 和 2016 年奧運：現狀報告》（O TCU e as Olimpíadas de 2016: Relatório de Situação）（Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013）；《華爾街日報》（美國），〈巴西奧運委員會上修 2016 年奧運預算〉（ ‘Brazil Olympic Committee raises budget estimate for 2016 Games’ ），2014 年 1 月 23 日。

22- 里約熱內盧世界盃及奧運大眾委員會（Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro）《里約熱內盧的巨型賽事及違反人權事件》（Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro）（巴西利亞：里約熱內盧世界盃及奧運大眾委員會，2012 年），http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa- megaeventos-

e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf。

23-Terra 新聞網（哥倫比亞）〈國際奧會對里約的進展感到驚豔〉（ ‘El COI se impresiona con los avances de Río’ ），2012 年 6 月 9 日，http://deportes.terra.com.co/mas-deportes/el-coi-se-impresiona-con-los-avances-de-rio, f7717eb12b670310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html。

24-2016 年里約奧運資訊網（Rio 2016），〈常見問題〉（ ‘Frequently asked questions’ ），www.rio2016.org/en/transparency/frequently- asked-questions。

25-《環球日報》（O Globo）（巴西）〈Paes 計畫修改環境法使私部門得以在巴拉蓋高爾夫球場〉（ ‘Projeto de Paes muda lei ambiental para setor privado construir campo de golfe na Barra’ ），2012 年 11 月 2 日，http://oglobo.globo.com/rio/projeto-de-paes-muda- lei-ambiental-para-setor-privado-construir-campo-de-golfe-na-barra-6618880；O Globo Extra （巴西）〈Rio dá a largada para transcarioca〉新聞報導，2009 年 12 月 19 日，http://extra.globo. com/noticias/rio/rio-da-largada-para-transcarioca-387421.html。

26-Observatório das Metrópoles 研究機構（巴西）〈關於聯合國報告：2014 年世界盃、2016 年奧運和大型項目：巴西正在進行的清除工作〉（ ‘Sobre o relatório do ONU – Copa 2014, Olimpíadas 2016 e megaprojetos: remoções em curso no Brasil’ ），2011 年 5 月 4 日；《環球日報》（O Globo），2012 年 11 月 2 日；À Beira do Urbanismo 部落格（巴西）〈里約熱內盧及 2016 奧運：「我們付出，你們付錢」- 報酬〉（ ‘O Rio de Janeiro e as Olimpíadas 2016: “Nós Lucramos, Vocês Pagam a Conta – O Retorno” ’ ），2008 年 1 月 19 日；《聖保羅頁報》（Folha de S. Paulo）（巴西）〈TCU 認為 2016 年里約奧運缺乏規畫〉（ ‘TCU vê falta de planejamento da Rio-2016’ ），2013 年 9 月 26 日。

27- 環球日報體育新聞（O Globo Esporte）（巴西）〈「超大規模化」威脅 2016 里約奧運及往後賽事的成功〉（ ‘ “Gigantismo” ameaça o sucesso dos Jogos do Rio 2016 e futuras edições’ ），2013 年 4 月 11 日，http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2013/04/ gigantismo-ameaca-o-sucesso-dos-jogos-do-rio-2016-e-futuras-edicoes.html；半島電視台（卡達）〈巴西：不滿的抗議〉（ ‘Brazil: protests of discontent’ ），2013 年 6 月 19 日，www.aljazeera.com/programmes/ insidestoryamericas/2013/06/20136197823131177.html；國際特赦組織（英國）〈巴西世界盃前推行「恐怖主義」法 恐威脅民眾抗議權利〉（ ‘Right to protest under threat as Brazil pushes “terrorism” law ahead of World Cup’ ），2014 年 5 月 12 日，www.amnesty.org.uk/press-releases/right-protest-under-threat-brazil-pushes-terrorism-law- ahead-world-cup；《快遞郵報》（CourierMail）（卡達）〈影片曝光里約警方向世界盃抗議民眾開火〉（ ‘Video shows Rio police officer firing live shots at World Cup protesters’ ）2014 年 6 月 16 日，www.news.com.au/sport/football/video-shows-rio- police-officer-firing-live-shots-at-world-cup-protesters/story-fnkjl6g2-1226956079539。

28-BBC（英國），〈2018 年俄羅斯世界盃：下屆主辦國面臨的重大挑戰〉（ ‘Russia 2018: major challenges for next World Cup hosts’ ），2014 年 7 月 22 日，www.bbc.com/news/world-europe-28409784。

29-《波士頓環球報》（Boston Globe）（美國）〈國際奧會、FIFA：壟斷使球賽變得昂貴〉（ ‘IOC and FIFA: monopoly power makes pricey games’ ），2014 年 6 月 6 日，www.bostonglobe.com/opinion/2014/06/07/ioc-and-fifa-monopoly-power-makes-pricey- games/hK7oGc2KZkJxZxx8fVXzRK/story.html。

30- 凱文・高譚（Kevin Gotham）（2011 年）〈反抗都市奇觀：1984 年路易斯安那州世界博覽會及巨型賽事的矛盾之處〉（ ‘Resisting urban spectacle: the1984 Louisiana World Exposition and the contradictions of mega-events’ ）《都市研究期刊》（Urban Studies），第 48 卷；瑪莉・安・格林（Mary Ann Glynn）（2008 年）〈舉辦奧運對地方社群的影響〉（ ‘Configuring the field of play: how hosting the Olympic Games impacts civic community’ ）《管理學期刊》（Journal of Management Studies），第 45 卷；馬特・沃博・索爾森（Malte Warburg Sørensen），〈里約熱內盧的巨型賽事：Vila Autódromo 社區的案例 - 以社區規畫抵制強制驅離〉（ ‘Mega events in Rio de Janeiro: the case of Vila Autódromo – community planning as resistance to forced evictions’ ），碩士論文，羅斯基勒大學（Roskilde University），2013 年；格雷姆・海耶斯（Graeme Hayes）、約翰・卡拉米哈斯（John Karamichas）《奧運、巨型賽事、公民社會》（Olympic Games, Mega-Events and Civil Societies）（貝辛斯托克：帕爾格雷夫・麥克米蘭，2011 年）；克里斯托弗・加夫尼（2013 年）〈轉向遊戲：巴西足球社會動員的挑戰和可能性〉（ ‘Virando o Jogo: the challenges and possibilities for social mobilization in Brazilian football’ ）《體育及社會議題期刊》（Journal of Sport and Social Issues），第 37 卷。

3-14 2016 年里約奧運及巴西式的透明度

安迪・斯伯丁（Andy Spalding）、佩特・拔爾（Pat Barr）、阿爾伯特・弗洛雷斯（Albert Flores）、卡特・蓋文（Gavin、Kat）、肖恩・法蘭曼（Shaun Freiman）、克林克・泰勒（Tyler Klink）、卡特・尼科爾斯（Carter Nichols）、安恩・雷德（Ann Reid）、麗娜・汎奧登（Rina Van Orden）[1]

巴西現代民主制度僅實行三十年，而隨著巴西民眾走上街頭抗議公部門貪腐，政府開始制訂新法並學習實施這些法律，整個國家正經歷提升透明度的成長陣痛。

舉辦2014年世界盃到2016年夏季奧運之間的空檔，非常適合用來檢視究竟這兩場賽事聚集的關注，揭露了哪些巴西的反貪腐措施？政府如何因應貪腐風險？奧運最終是否會兌現承諾，帶來好的改變？本章將探討巴西〈反貪腐法〉、修改後的採購法、奧運合約及治理組織。

快速演變的法律制度

19 世紀末君主制遭推翻後，巴西經歷了四個不同的政府制度，才在1985年達成民主[2]。「巴西風格」（ ‘jeitinho brasileiro’ ）認為貪腐是必然、可被接受、且必要的事情，源自於一個世紀的不穩定和專制統治[3]。

但是許多巴西人認為巴西文化正在改變，而且人民在剷除貪腐取得一定程度的成功[4]。巴西年輕人更是特別在呼籲政府及社會改革，近期針對總統迪爾瑪・羅塞夫（Dilma Rousseff）及其政府貪腐事件的抗議就是一項例子[5]。

巴西政府制度本身的設計，至少有某部分，是為了遏阻貪腐。英國歷史學家艾克頓勳爵（Lord Acton）曾告誡：「絕對的權力使人絕對地腐化」（ ‘absolute power corrupts absolutely’ ），巴西憲法賦予州政府及地方政府極大的權力自我治理[6]。巴西的聯邦制似乎就是建立於制度上及文化上對中央集權的不信任，大概是源自於巴西近期的歷史。巴西的聯邦制成功避免中央集權，在歷史上有效地減少貪腐。

但是為了制止貪腐，巴西的聯邦制也衍生出不同的貪腐風險。諷刺的是，巴西近期的重要聯邦法規，也就是〈反貪腐法〉或又稱為〈廉淨公司法案〉（Clean Companies Act），導致了這些風險。這些法規約束企業賄賂行為，並包含不同規範以激勵遵守法規並促進公部門執法[7]。雖然〈廉淨公司法案〉通過是巴西反貪腐運動的重要分水嶺，卻缺乏整合的全國執法制度來執行這條法，目前的執法制度是由聯邦、州、市鎮層級相互競爭的自治單位組成的不完整制度，也還不確定這條法最終會如何執行，或是由誰執行，對於遏止世界盃貪腐，就幾乎沒有派上用場。為了因應不確定性，以及持續發生的反貪腐抗議，羅塞夫政府已經通過一條命令，明定這條法規範的主要領域[8]。但是許多人認為要等學者、律師、法官把一切都處理完，還得等上好幾年，只有時間能證明，政府是否能有效執行這條法以減少和奧運相關的貪腐。

巴西的採購制度也正在修改中，但不確定是否能有效遏止奧運貪腐。公共採購適用的法律是聯邦法第8,666 / 1993 條，於2014年世界盃前提出[9]。這條法律受批評的原因是它要求政府採行兩階段的需求建議書（requests for proposals，RFPs），第一建議書為計畫設計，稱為「技術計畫」，第二是實際建設。通常，兩階段競標會由不同公司得標，導致獎勵不一致。採購律師經常為這混亂的狀態感到惋惜，而立法者則從中獲得巨大利益[10]。

奧運和世界盃讓巴西得以嘗試新的競標法。2011年巴西政府實施聯邦法第12,462條，差異化採購制度（Regime Diferenciado de Contratações Públicas，RDC）[11]。RDC的目的是透過刪除技術計畫需求建議書（RFP）這項要求，提升競標過程效率。RDC 的另一項規範將政府計畫的預算列為機密資訊。理論上，競標過程不公開，應當為政府吸引更多有競爭力的出價，因為投標者必須在不知道其他競爭者出價的情況下設定價格，這個做法可以避免刻意炒作價格（bid inflation）。但是競標過程不公開也有可能導致貪腐風險，因為競標者無法監督彼此。再者，目前已有兩件提告的官司質疑競標過程不公開是否違憲[12]。

RDC、〈廉淨公司法案〉以及使這兩項制度得以實施的執法機制，當然在奧運結束後仍然會存在。它們是法律結構和重要賽事資產的一部分，另外，巴西也特地為奧運採用了幾個措施，請見下方內容。

奧運反貪腐措施

巴西為了奧運已特別執行數個反貪腐法及制度。奧林匹克公共管理局（Autoridade Pública Olímpica，APO）是里約熱內盧主要的奧運管理機構，整合聯邦、州、市鎮政府共同規畫賽事[13]。巴西 APO 是個獨特的單位，是第一個整合三個政府階層的公家機構，也是里約競標時取得優勢的單位之一[14]。APO 分派責任並在許多單位之間協調賽事籌備，這些單位包含公、私部門，有的負責監督基礎建設興建，有的負責里約周邊重振計畫。這些單位包括奧林匹克市政公司（隸屬於里約市長辦公室的市鎮單位，負責體育館及基礎建設計畫[15]）、2016年里約（奧運期間負責賽事及選手的私人機構[16]）、聯邦及州政府層級辦公室[17]。

奧運籌備牽涉的資金龐大，而巴西在全球國家廉潔程度排名中名列第69[18]，因此與建設相關的貪腐消息甚囂塵上。這些說法又因為近期巴西國家石油公司（Petrobras）及建設產業的貪腐醜聞而更被廣為討論[19]。兩個主要把關奧運資訊透明度及防範貪腐的機制是，第一，由 APO提供的責任分配矩陣（Responsibility Matrix，Matriz de Responsibilidades），以及第二，由里約市政府審計法院（Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro，TCMRJ）進行的審計[20]。

責任分配矩陣是用於追蹤政府單位與2016里約奧運直接相關的義務，包括聯邦、州及市鎮政府。雖然這個方法能有效追蹤建設進度，還是有所限制，它的葡萄牙文版本比較實用，因為英文版[21]是不定期更新。計畫完工程度共分為六個階段，但是文件中僅列出已到達完工階段三的計畫預算及完工日，且只追蹤三分之一預算的流向[22]。

TCMRJ是巴西兩個市鎮級審計監督法庭其中之一，透過分析建設計畫競標文件，監督政府採購，在合約執行前以及審查期間，也會檢驗帳目[23]。TCMRJ 有責任確保里約人民享有公正的政府合約，且這些合約是在期限和預算內完成。籌辦 2016 年里約奧運過程中，TCMRJ 面臨的問題是必須監督的合約數量過多。里約是世界上規模數一數二的城市，且 TCMRJ 已經負責監督所有政府支出，現在又必須將所有奧運賽事市鎮相關合約納入監督範圍。

這些基礎建設計畫又衍生出不同的貪腐風險。就如同2014年世界盃，奧運也勢必會引起貧民窟居民的抗議，其他未受影響的民眾也會抗議長久以來的貪腐。貪腐問題在維安警察隊（Pacifying Police Units）特別常見，這支警察隊負責維持貧民窟的治安，據報這些警官竊取居民及住處財物轉賣獲利，且不須負任何責任[24]。

另一個導致貪腐風險的奧運相關法規，則是主辦城市必須履行答應國際奧會（International Olympic Committee，IOC）的義務。當選為主辦城市後，該城市於競標期間承諾的事項都會成為合約上明定要履行的義務，這種壓力可能會導致偷工減料及貪腐。里約的競標書中列出的承諾事項包括增加里約國際機場容納人數、整修里約港口、保證巴西所有層級政府（聯邦、州、市鎮）將負擔當地組委會（Local Organising Committee）短缺的經費[25]，而LOC已預估舉辦2016奧運及帕奧還需要超過3千萬美金成本的物資[26]。

即使有數不清的風險，IOC也沒打算幫助減少奧運在里約造成的貪腐問題。通常IOC會向主辦城市要求詳盡的贊助商名單及商標等相關保證，但是這些文件中都不包含反貪腐保證。同樣地，我們和幾位奧運籌備相關的人士訪談後，得知大家普遍認為IOC根本不在乎主辦城市的貪腐問題。IOC堅持捍衛贊助商的商業利益，卻未在保護主辦城市公民免於貪腐風險時，展現同樣的強硬態度。

結論

本章大致探討2016年里約奧運前巴西的反貪腐策略。最終還是要看奧運的執法力道是否比世界盃強，2016年秋天我們將會發布完整報告，以更多細節探討這些議題，外界有權知道巴西為了遏止公部門貪腐採取哪些行動，以及未來必須怎麼做。

文字方框 3.3 廉淨競賽企劃（projeto Jogos limpos）：巴西的廉能比賽道德機構院（Instituto Ethos）[27]

巴西被選為2014年世界盃、2016年奧運及帕奧主辦國時，商業與社會責任道德機構（Ethos Institute of Business and Social Responsibility）發起〈廉淨競賽：體育場內外企劃〉（ ‘Clean Games: Inside and Outside Stadiums’ project），目的是增進賽事籌備資訊透明度及防範貪腐[28]。企業及政府官員簽署透明度及反貪腐協議，此企劃也有助政府及公民社會監督與兩大賽事相關的公費支出。

隨著此企劃提倡的〈反貪腐法〉[29]及〈資訊法〉（Access to Information Law）近年來相繼通過後[30]，已經可以看到當地政府提升透明度、企業互相合作創造誠信的意願也提高。

政府參與

道德機構採行三個策略對當地政府施壓，以提升公費支出透明度。首先，12個世界盃主辦城市皆設置當地網路。第二，確保這些城市的選舉候選人立下承諾，提升透明度，確保2012年市鎮首長選舉候選人將反貪腐納入競選政見（其中89%的候選人承諾遵守〈透明度契約〉/ 'transparency pacts' ）。

這項計畫也擬定了〈地方及州政府的透明度指標〉（ 'Transparency Indicators for Local and State Governments' ），使媒體及公民社會能有效地監督政府支出，而政府可以以此指標為清單來檢視並改善透明度。這些策略的成功可以從這些城市在透明度指標的進步幅度看得出來，一年之內12個城市中有 11個表現進步，11個州中有10個也取得進展（聯邦區視為城市）。另外，道德機構也成功透過在三個州的七個城市舉行高階會議促進政府參與。

企業參與

促進企業參與及支持企業主要有兩個方法。首先是發行《體育贊助及招待反貪腐（Fighting Corruption in Sport Sponsorship and Hospitality）：企業的實用指引》，以及規劃與此書相關的討論。第二，與聯合國全球盟約進行反貪腐合作，提出實用策略以更透明、負責的方法管理體育贊助[31]。第二個方法涵蓋部門協議：特定行業中個別企業自願簽署反貪腐協議。這個集體行動模式（collective action model）的靈感來自於哥倫比亞一項類似的倡議，當地企業承諾遵守透明度及反貪腐守則。

雖然剛開始說服企業承諾遵守這些協議時困難重重，隨著〈反貪腐法〉上路，已經有兩個部門協議完成簽署。第一個簽署的公司來自保健產業，由道德機構主導，並獲得巴西植入物進口商及批發商協會（Abraidi）支持，於2015年中簽署。第二個協議則是包含數個體育贊助企業，由道德機構和非政府組織 Atletas pele Brasil（巴西運動員協會，由現役和退休運動員組成）合作領導。一些FIFA贊助商及巴西足球聯合會（Confederação Brasileira de Futebol）也將在2015年8月的儀式簽署協議。

附註

1- 本章節作者為維吉尼亞洲里奇蒙大學（University of Richmond）法學院教授及八名學生，他們的研究主題是巴西的反貪腐改革，完整報告將於 2016 年春季完成。

2-1899 年至 1930 年，巴西因為受寡頭形式的咖啡及橡膠產業影響，處於「類民主制度」。一場政變後熱圖利奧·瓦爾加斯（Getúlio Vargas）由 1930 年至 1945 年擔任總統。1945 年另一場政變發生，里約熱內盧成立民主政府，巴西利亞隨後跟進，1964 年又爆發第三場政變。此後，五名將軍以獨裁者身份控制整個國家，直到 1985 年巴西重回民主制度，1988 年制定新憲法，請見《紐約時報》（美國）〈巴西簡史〉（ 'A brief history of Brazil' ），www.nytimes.com/fodors/top/features/travel/ destinations/centralandsouthamerica/brazil/riodejanerio/fdrs_feat_129_9.html?page wanted=1&n=Top/Features/Travel/Destinations/Central%20and%20South%20America/ Brazil/Rio/%20de%20Janeiro。

3- 費爾南多·莫多·普列茲（Fernando Prestes Motta）、拉斐爾·阿爾卡迪帕尼（Rafael Alcadipani）（1999 年）〈巴西風格、社會控制和競爭〉（ 'Jeitinho brasileiro, controle social e competição' ），《工商管理雜誌》（Revista de Administração de Empresas），第 39 卷，www.scielo.br/pdf/rae/ v39n1/v39n1a02.pdf。

4- 包括奧林匹克公共管理局（Autoridade Pública Olímpica，APO），象徵巴西是正在蛻變，適應西方制度的新興年輕國家。APO 也表示實施透明度矩陣（Transparency Matrix）是巴西正在改變，打擊貪腐的表現。

5-2015 年中開始，已有數起全國性抗議要求彈劾總統。

6- 巴西聯邦共和國憲法英文翻譯版本，請見 www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalstfinternacional/portalstfsobrecorte_en_us/anexo/ constituicao_ingles_3ed2010.pdf。

7- 巴西反貪腐法（聯邦法第 12,468 號 / 2013 年），www.planalto. gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm。

8- 萊昂納多·魯伊斯·馬查多（Leonardo Ruiz Machado）〈總統迪爾瑪·羅塞夫管控巴西反貪腐法案〉（ 'President Dilma Rousseff regulates the Brazilian Anti-Corruption Act' ）（聖保羅：Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados 律師事務所，2015 年）（資料來源為本章主要作者）。

9- 聯邦法第 8.666 號，www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons. htm。

10-Machado Meyer 律師事務所律師訪談，2015 年 3 月。(資料來源為本章主要作者).

11- 聯邦法第 12,462 號／ 2011 年，www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2011/Lei/L12462.htm。

12- 不同政黨提出的告訴，請見 www.stf.jus.br/portal/processo/ verProcessoAndamento.asp?incidente=4131802（葡萄牙文）。巴西聯邦共和國檢察總長所提出的告訴，請見 www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso Andamento.asp?incidente=4138546。另請見丹尼爾・特謝拉（Daniel Teixeira）〈2014 年巴西世界盃及 2016 年里約奧運實施之差別公共採購制度〉（ 'The differential public procurement regime ("RDC") for the 2014 Brazil FIFA World Cup and the 2016 Rio Olympics' ），發表於第 6 屆國際公共採購會議之論文，2014 年 8 月 15 日。

13- 奧林匹克公共管理局〈APO 簡介〉（ 'About APO' ），www.apo.gov.br/index.php/about-apo。

14- 奧林匹克公共管理局訪談，里約熱內盧，2015 年 3 月 13 日（資料來源為本章主要作者）。

15- 請見 Cidade Olímpica 資訊網，〈奧林匹克市政公司〉（ 'Empresa Olímpica Municipal' ），www.cidadeolimpica.com.br/ empresaolimpica。

16- 請見 Rio 2016 資訊網《里約熱內盧 2016 奧運及帕奧申辦報告》（Candidature File for Rio de Janeiro to Host the 2016 Olympic and Paralympic Games）（巴西利亞：體育部，2009 年），第 1 卷，第 53 頁，www.rio2016.com/en/organising- committee/transparency/documents。

17-APO 訪談，2015 年 3 月 13 日。

18- 排名依據為廉潔印象指數（Corruption Perceptions Index）：www.transparency.org/ cpi2014/results。

19-《衛報》（英國）〈巴西石油公司醜聞：巴西石油公司主管名列 35 人遭控名單〉（ 'Petrobras scandal: Brazilian oil executives among 35 charged' ），2014 年 12 月 12 日，www.theguardian.com/world/2014/dec/12/petrobras-scandal-brazilian-oil-executives-among-35-charged。

20-Brasil 2016 資訊網，〈責任分配矩陣〉（ 'Matriz de Responsabilidades' ），www.brasil2016.gov.br/en/paraolimpiadas/ governan%C3%A7a/matriz-de-responsabilidades；另請見里約市政府審計法院（Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro，TCMRJ）網站：www.tcm.rj.gov.br。

21- 請見 http://brasil2016.gov.br/en/noticias/olympic-public-authority-apo-publishes-update- responsibility-matrix。

22-Brasil 2016 資訊網，〈責任分配矩陣〉（ 'Matriz de Responsabilidades' ）。

23- 聯邦法第 289 / 1981 條。

24-Rio Olympics Neighborhood Watch 網站（巴西）〈警察維安部隊，部署 UPP，第三階段：2012 年〉（ 'Pacifying Police Unit (UPP installations) part 3: 2012' ），www.rioonwatch.org/?p=20694。RioOnWatch 是由擁有美國 501(c)(3) 慈善機構身份的非政府組織 Catalytic Communities (CatComm) 籌組的企劃，總部位於里約熱內盧，提倡因 2016 里約夏季奧運舉辦而受損的貧民區權益。RioOnWatch.org 網站是 CatComm 發布報告及相關新聞的主要管道。

25-Rio 2016 資訊網（2009 年）。

26- 吉奧・沙拉維亞（João Saravia）《2016 里約奧運及帕奧的採購》（Procurement for Rio 2016 ™ Olympic and Paralympic Games）（ 聖保羅： 里約，2016 年，2012 年 ），www.brazilcouncil.org/sites/default/files/OlympicCommittee_Procurement%20 Presentation2012.pdf；Rio 2016，〈2016 里約奧運架設採購資訊入口網以符合賽事要求〉（ 'Rio 2016 launches procurement portal in order to meet Games demands' ），2013 年 8 月 8 日，www.rio2016.org/en/news/news/rio-2016-launches- procurement-portal-in-order-to-meet-games-demands。

27- 道德機構院（Instituto Ethos）總部位於聖保羅，目標是動員、鼓勵、幫助企業秉持對社會負責的原則經營。

28- 請見廉淨競賽網站：www.jogoslimpos.org.br。

29- 聯邦法第 12,846 條，〈反貪腐法〉（Lei anticorrupção），2013 年 8 月 1 日生效。

30- 第 12.527 條法，〈資訊取得法〉（Lei de acesso à informação）2011 年 11 月 18 日生效；請見 www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm。

31- 聯合國全球盟約《體育贊助及招待反貪腐：給企業的實用指引》（Combatendo a Corrupção no Patrocínio Esportivo e nas Ações de Hospitalidade: Um Guia Prático para Empresas / Fighting Corruption in Sport Sponsorship and Hospitality: A Practical Guide for Companies）（紐約：聯合國全球契約辦公室，2014 年），www.jogoslimpos.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Guia_ Combate_Corrupcao_no_Patrocionio.pdf。

3-15 巨型體育賽事資產從有益到有害

海倫・倫斯基（Helen Lenskyj）[1]

巨型體育賽事之中，最著名的奧運產生影響眾多，有好也有壞。有可能帶來正面的影響包含短期刺激旅遊業和當地經濟，改善體育設施及基礎建設。雖然負面的財政、社會、環境影響範圍廣大，也有詳盡的記錄，還是被奧運的「感覺良好」迷思，以及主流媒體挺奧運的偏見給掩蓋。了解近幾屆奧運資產承諾的誇大說法和誤導，可做為未來了解奧運反方立場的基礎。

奧運原則與承諾

一般用法中，「資產」（legacy）是指前人遺留下的利益。而在奧運產業[2]中，資產一詞的意思包含奧運後公民自尊提升、世界級城市地位、以及基礎建設和體育設施品質改進。但是奧運主辦方的會計方式通常會排除資本支出，因此將建設計畫列為資產會引起誤會[3]。新的基礎建設和體育設施僅集中在一個都會區，但是由舉辦國家、州及省分納稅人公帑大量資助，算不上奧運帶來的意外收穫。事實上，這些基礎建設都是由民選代表拿著納稅人的錢支出的花費，而這些民選代表經常受政府權威壓力，在奧運支出的議題上，以無黨派的立場投票。即使在競標階段，地方政治人物的反對或批評也很少見，不過2014年時，慕尼黑、奧斯陸、聖莫里茲（St Moritz）皆因為公投結果不理想，以及擔心持續增加的成本，而退出2022年冬季奧運的競標，而這有可能會成為一股新趨勢[4]。同樣地，波士頓有意參與 2024 年奧運競標，但是當地社群的反對使得主辦方同意在 2016 年進行公投，決定是否參與競標[5]。

國際奧會（International Olympic Committee，IOC）、競標委員會（bid committee）、組委會的內部架構缺乏課責制度及透明度，且體育無關政治的這項迷思來用來讓批評者噤聲[6]。常聽到的口號「要讓奧運獨立於政治之外」就說明體育仍然和政治切割不了關係，政治人物和大筆的公帑都牽涉其中。IOC 給予一國奧運委員會認同，並歡迎該國加入奧運的行列，因此 IOC 一直以來都在世界舞台上享有重要的政治力量，雖然實質上並沒有正式的外交地位[7]。

IOC是一個自行指派、自行營運的機構，將其委員視為被派到該國的代表，而非代表自己母國的委員[8]。很難想像有其他國際組織是如此運作，不過有研究人員指出另一相似機構是羅馬天主教教會[9]。由於圍繞著奧林匹克主義、奧運精神、奧運運動的所造成的偽宗教神話，加上IOC自我定義為世界體育的最高單位，拿來和天主教會相比似乎也很相稱。

1988年和1999年接連傳出2002年猶他州鹽湖城冬季奧運相關的賄賂和貪腐醜聞，IOC 表示會展開重大改革[10]。但在那之後又有至少兩起和競標過程相關，在公領域受質疑的安排，其中一例牽涉兩位總理、首相，托尼・布萊爾（Tony Blair）及西爾維奧・貝盧斯科尼（Silvio Berlusconi）[11]，另一例則是與溫哥華競標委員會主席約翰・弗隆（John Furlong）和俄羅斯寡頭政治人物里・盧日科夫（Yury Luzhkov）有關[12]。布萊爾描述 2004年他拜訪「好友」貝魯斯柯尼，後者向他保證義大利國際奧會委員將支持倫敦競標 2012 年的奧運主辦權。弗隆的案子中，2010年冬季奧運競標於2003年進行，弗隆答應提供盧日科夫溫哥華的競標策略，以幫助俄羅斯贏得2014冬奧競標，交換條件是俄羅斯要投溫哥華2010年冬奧競標一票。布萊爾及弗隆皆在出版的回憶錄中公開詳述這些事件的細節，說明這些行為在奧運的決策過程中，普遍被認為有豁免權。IOC 則站在弗隆這邊，表示這件事沒有違法也不違反道德。經過初淺調查後，IOC 宣稱這些參與其中的人，並不受 IOC 行為守則規範，隨後結束此調查，但是守則效力其實也包含競標委員會成員[13]。

競標委員會的唯一目標就是取得賽事舉辦權，在投標內容中承諾平價房屋、體育設施、基礎建設，以吸引納稅人、取得支持。即使有社會及環境影響評估、社區諮詢及政府參與，組委會對大眾仍是沒有直接責任。事實上，2000年雪梨奧運（Sydney 2000 Olympics）的案例中，組委會利用非政府機構的私人承包商來避免情報自由請願（Freedom of Information requests）[14]。監督奧運籌備是由IOC指派的協調委員會負責，而IOC最關心的是奧運相關建設是否能準時完成。在地方層級，政府採購章程、市政發展申請、社會及環境影響評估經常加速進行，並且無家可歸的人和租屋房客的權益經常受忽略，低收入戶住屋被重建成中產階級居住區，也對環境造成破壞[15]。

IOC引進環境永續發展（environmentally sustainable development，ESD）做為1991年奧運舉辦城市的要求，但是這項政策頂多是「漂綠」（ ‘greenwashing’ ）政策，對環境友善的同時以不危及企業利益為原則。以雪梨2000年夏季奧運為例，兩塊稀有且受保護的林地被毀壞以建設自行車道，而在籌備2010溫哥華冬季奧運時，瀕臨滅絕的生態系統也因要騰出空間建設奧運高速公路而受破壞[16]。

2014年IOC官方策略計畫2020年議程正式推出，文件中鼓勵使用暫時性或可拆除的設施，「不須創造長期資產」，這個舉

動也很諷刺地和競標支持者所承諾的創造資產相違背。同一份文件裡也要求「最先進的」設施，但是暫時性的設施似乎不足以稱為「最先進」[17]。另外，投標評鑑其中一項標準是已存在的設施，這些設施很明顯並非「最先進的」，因為早在競標前就已經存在，更已經是賽事舉辦的七年前。來看一些正面的消息，2020年議程中有些修改能降低競標過程花費，也使過程不那麼麻煩。但是隨著外界對舉辦2002年冬季奧運的意願降低，到2014年底只剩兩個城市競標，議程中做出這些改變的動機可能是為了IOC自身的利益。

資產：沒有規畫也沒有兌現

奧運投標、籌備及成果嚴重缺乏透明度及課責制度，所以許多已規畫或先前承諾的資產並未實現，也不令人感到意外。2010年溫哥華投標委員會重新定義「資產」，於2000年，也是遞交投標的三年前，設立稱為2010Legacies Now 組織，目標是將奧運轉化為數百個地方社群中「在地、有形的資產」[18]。實際上，調查記者鮑勃・麥金（Bob Mackin）2013 年的報導顯示，許多承諾都跳票，包括未能興建平價住宅、將低收入的市中心東區重建為中產階級居住區、使用公帑補助冰壺中心、競速滑冰場、滑行中心、選手村的高營運成本、以及該省 2010 年到 2011 年間遽增的債務[19]。

支持資產的人主張舉辦奧運將啟發舉辦國人民，不分老幼，更注重運動，也會因為有新的設施和機會提高體育活動參與率，電視轉播在本地舉行的賽事將引起大家的興趣，奧運「典範」的影響也會促進年輕人參與。倫敦2012奧運投標承諾「激勵新的體育世代」，但是僅編列預算中1.5% 給一個名為 Places People Say 的計畫[20]。英格蘭獲得全部1.5% 的預算（1.35億英鎊，約2.15億美元），而蘇格蘭，雖貢獻1.5億英鎊（約2.39億美元）舉辦賽事，卻沒有分得任何預算，威爾斯及北愛爾蘭也未分得預算[21]。澳洲政府於2008年發布一項涵蓋奧運過後，2001 年至 2008 年的調查，結果顯示參與率增加最多的是無組織、非奧運項目的體育活動，以及有氧運動和健身，奧運項目體育活動的參與則沒有增加[22]。這些結果說明，許多奧運項目屬於菁英階級、昂貴、不受歡迎，而許多非奧運項目體育活動，例如板球、籃網球、不同規則的足球、以及有氧運動和健身等活動，反而吸引大眾參與。因此，既定的娛樂喜好會決定奧運設施是否會成為有價值的資產或成為蚊子館。並且，有些奧運場館，如跳台滑雪、滑行中心，非專業運動員使用的話十分危險。使用公帑興建的奧運體育館經常移交給專業體育團隊使用，而維護費及沒有被使用的設施仍然需要政府的補助[23]。

2008 年新南威爾斯州政府加速立法，將雪梨奧運會場中央大道轉型為賽車賽道，過程中砍伐上百棵樹、製造噪音、擁擠人潮和有毒物質外漏風險[24]。索契於2014年冬季奧運結束後，也歷經類似的過程，舉辦了一級方程式賽車俄羅斯大獎賽[25]。另外，在「重新定義」議題上，2015年索契的區域政府核准約460萬美元將體育館屋頂拆除以迎接2018年世界盃[26]。索契的其他重導計畫包括將競速滑冰場轉為展覽中心及網球學院、拆除暫時性自由式滑雪場館、將冰壺中心做為演唱會場地，這些計畫都不符合IOC的環保法規，以及索契承諾藉由冬奧要創造的資產[27]。

朝反貪腐原則邁進

自1980年代起，申辦及主辦奧運城市的反奧運及奧運監督團體，就已經在呼籲大眾注意舉辦賽事的財務、社會、環境成本，並有所斬獲，關注議題也包括，奧運建設及賽事後維護使用度不高的設施所花費的公帑支出，缺乏課責制度度和透明度。反對奧運者面臨的最大挑戰是圍繞奧運的各種迷思，憑藉著看似無上限的宣傳經費，奧運產業成功將「純粹奧運運動員」、「純粹奧運體育」兩大迷思，作為煙幕掩蓋奧運「低估成本及高估效益」的事實[28]。透過資訊自由管道取得的詳盡事實證據，是挑戰誇張說法和使當選代表負起責任的第一步。

附註

1- 海倫・倫斯基是多倫多大學安大略教育研究院的榮譽退休教授。

2-「奧運產業」一詞用來強調賽事背後的獲利動機以及企業贊助者、轉播權持有人、開發商、度假村及旅館業者，以及其他行業利害關係人的參與。實例請見海倫・倫斯基《奧運產業的內幕：權利、政治、行動主義》（Inside the Olympic Industry: Power, Politics and Activism）（阿伯尼，紐約：紐約州立大學出版社，2000 年）

3- 省略資本支出的現象最早在 2000 年 9 月雪梨奧運時被發現：《環球郵報》（商業報告）（加拿大）〈夏季奧運紅色警報〉（ ‘Summer Olympic red alert’ ），2000 年。

4-《衛報》（英國）〈國際奧會：奧斯陸退出冬奧競標是錯失良機〉（ ‘Oslo withdrawal from Winter Olympics bidding is missed opportunity – IOC’ ），2014 年 10 月 2 日，www.theguardian.com/sport/2014/oct/02/oslo-withdrawal-winter-olympics-2022-ioc。

5-《波士頓環球報》（美國）〈波士頓居民藉公投表達對 2024 年奧運的看法〉（ ‘With referendum, Boston residents to have say on 2024 Olympics’ ），2015 年 3 月 24 日，www.bostonglobe.com/metro/2015/03/24/boston-calls-for-

statewide- referendum-olympic-plans/KVjS0zU1jRjexUa3ElstfM/story.html。

6- 海倫・倫斯基〈奧運權力、奧運政治：幕後真相〉（ ‘Olympic power, Olympic politics: behind the scenes’ ），收錄於班奈（A. Bairner）、吉歐・莫納（Gyozo Molnar）（編輯）《奧運政治學》（The Politics of the Olympics）（倫敦：羅德里奇出版社，2010 年）。

7- 理查德・埃斯皮（Richard Espy）《奧運賽事的政治》（The Politics of the Olympic Games）（柏克萊，加州：加利福尼亞大學出版社，1979 年），第 28 頁。

8- 請見 IOC 網站的委員列表及介紹：www.olympic.org/ioc- members-list。

9- 索爾・弗里德曼（Saul Fridman）（1999 年）〈利益衝突、課責、公司治理：IOC 及 SOCOG 的案例〉（ ‘Conflict of interest, accountability and corporate governance: the case of the IOC and SOCOG’ ），《新南威爾斯大學法學期刊》，第 22 卷，www.austlii. edu.au/au/journals/UNSWLJ/1999/28.html。

10-《衛報》（英國）〈賄賂醜聞迫使奧運改組〉（ ‘Bribes scandal forces Olympics shake-up’ ）1999 年 1 月 29 日，www.the guardian.com/sport/1999/jan/25/olympic-bribes-scandal-investigation。

11- 托尼・布萊爾〈一段旅程：我的政治生涯〉（A Journey: My Political Life）（多倫多：蘭登書屋，2010 年），第 546 頁。

12- 約翰・弗隆、蓋瑞・梅森（Gary Mason）《愛國心：改變一個國家的奧運內幕》（Patriot Hearts: Inside the Olympics that Changed a Country）（Vancouver: Douglas & McIntyre, 2011），第 46 – 47 頁；全國公共廣播電台（美國）〈國際奧委會審議溫哥華奧運競標協議〉（ ‘IOC scrutinizes Vancouver Olympics bidding deal’ ），2011 年 2 月 24 日，www. npr. org/2011/02/24/134015260/ioc-scrutinizes-vancouver-olympics-bidding-deal。

13-ESPN（美國）〈IOC 澄清約翰・弗隆指控〉（ ‘IOC clears John Furlong’ ），2011 年 3 月 12 日，http://sports. espn.go.com/oly/news/ story?id=6209719。

14- 海倫・倫斯基《史上最棒的奧運？ 2000 年雪梨奧運的社會影響》（The Best Olympics Ever? Social Impacts of Sydney 2000）（阿伯尼，紐約：紐約州立大學出版社，2002 年）第 26 – 28 頁。

15- 住房權利和驅逐中心（Centre on Housing Rights and Evictions，COHRE）《住屋權利公平競爭：巨型賽事、奧運、住屋權利》（Fair Play for Housing Rights: Mega- Events, Olympic Games and Housing Rights）（日內瓦：COHRE，2007 年）。

16- 倫斯基（Lenskyj）（2002 年），第 160 頁；海倫・倫斯基《反對奧運產業：挑戰奧運權力及宣傳》（Olympic Industry Resistance: Challenging Olympic Power and Propaganda）（阿伯尼，紐約：紐約州立大學出版社，2008 年），第 62 頁。

17- 國際奧會（International Olympic Committee），《2020 年奧運議程：20+20 建議書》（Olympic Agenda 2020: 20+20 Recommendations）（洛桑：IOC，2014 年），www.olympic.org/Documents/Olympic_Agenda_2020/Olympic_Agenda_2020-20-20_Recommendations-ENG.pdf。

18- 請見 2010 Legacies Now 網站：http://2010andbeyond.ca。

19-The Tyee 線上新聞雜誌（加拿大）〈溫哥華奧運的十項資產〉（ ‘Ten legacies of the Vancouver Olympics’ ）2013 年 7 月 2 日，http://thetyee. ca/News/2013/07/02/Vancouver-Olympics-Legacies。

20-《獨立報》（英國）〈總結：倫敦奧運資產是個大謊言〉（ ‘The last word: London’ s legacy is a big fat myth’ ），2011 年 6 月 26 日，www. independent.co.uk/sport/olympics/the-last-word-londons-legacy-is-a-big-fat-myth- 2303005. html。

21- 同上。

22- 澳洲體育委員會及衛生和人口老化部《參與運動、體能活動、體育活動：2007–2008 年度報告》（Participation in Exercise, Physical Activity and Sport: Annual Report 2007–2008）（坎培拉：澳洲體育委員會，2008 年），第 18 頁。

23- 實例請見 The Tyee 線上新聞雜誌（2013 年 7 月 2 日）。

24-《雪梨晨鋒報》（Sydney Morning Herald）（澳洲）〈為舉辦 V8 Supercars 超級跑車賽而伐木的行為受制止〉（ ‘Tree felling for V8 Supercars gets black flag’ ），2009 年 7 月 31 日。

25-CNN News（美國）〈索契的未來公式：「幻想」成為現實〉（ ‘Sochi’ s formula for the future: “fantasy” becomes reality’ ），2014 年 2 月 22 日，www.edition.cnn.com/2014/02/21/sport/sochi-formula-one-winter-olympics-ecclestone-tilke-f1/index.html。

26-《莫斯科時報》（俄羅斯）〈俄羅斯花五千萬拆除索契奧運體育館屋頂〉（ ‘Russia to spend 50 million taking roof off Sochi Olympic stadium’ ），2015 年 1 月 20 日，www.themoscowtimes.com/article.php?id=514657。

27-Architecture of the Games 部落格〈2014 索契冬奧：一年後〉（ ‘Sochi 2014: one year on’ ），2015 年 2 月 24 日，http://architectureofthegames.net/2014-sochi/sochi-2014-one-year-on/；涅姆佐夫網站（莫斯科）〈亞熱帶冬季奧

運會：貪腐與武斷〉（‘Зимняя Олимпиада в субтропиках: коррупция и ’），2013 年 6 月 7 日，www.nemtsov.ru/old.phtml?id=718790。2014 索契冬奧完整探討，請見海倫・倫斯基《性別多元及索契 2014 奧運》（Sexual Diversity and the Sochi 2014 Olympics）（貝辛斯托克：帕爾格雷夫·麥克米蘭，2014 年）。

28- 大衛・惠特森（David Whitson）、約翰・霍恩（John Horne）〈低估成本、高估效益？加拿大及日本大型體育賽事之比較〉（ ‘Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports mega-events in Canada and Japan’ ），收錄於約翰・霍恩、沃爾夫勒姆 曼琛萊特（Wolfram Manzenreiter）（編輯）《大型體育賽事：全球現象的社會科學分析》（Sports Mega-Events: Social Scientific Analyses of a Global Phenomenon）（牛津：布萊克威爾，2006 年）。

3-16 西班牙足球隊建設規畫誤估

奈費爾魯伊斯 • 克雷斯波（Nefer Ruiz Crespo）1

貪腐和足球總是脫不了關係，精彩的球賽和大筆金錢掛勾，公家機關也經常遭指控涉嫌貪腐。

歐洲刑警組織報告（Europol report）於2013年發布的報告中揭露職業足球的貪腐網絡，425人遍布全球15個國家涉嫌比賽造假[2]，其中並無任何西班牙人，也許可以說明西班牙足球未受牽連。但事實並非如此，西班牙足球貪腐通常以另一種形式進行，透過建設規畫誤估（urban speculation），足球隊參與「土地用途修改」[3]，並且據稱也經常與政府機構聯手。

西班牙足球界的建設規畫誤估起源於土地用途修改，而這是近幾十年來房地產蓬勃發展的結果，再加上足球隊不斷增長的政治及社會影響力。足球管轄機構施加的壓力先是影響西班牙政府，主要是財政部、勞動及社會保障局[4]，容忍這些球隊承擔越來越高的債務負擔[5]，最後債務已經高到根本不可能償還[6]。

因此政府制定〈體育法〉（Sports Act，西班牙第10/1990 號法），以解決債務不平衡並改善參與西班牙職業足球的企業透明度[7]。這條法律規定負債的球隊須被歸類為「公開發行運動股份有限公司」（ ‘sociedad anónima deportiva’ ，SAD），「公眾體育有限公司」（public limited sports company），是西班牙一種形式特殊的公共有限公司。如此一來政府可以和這些球隊協商如何根據他們的經濟狀況，分期攤還債務[8]。西班牙只有四個球隊不屬於 SAD，包括皇家馬德里足球隊、巴塞隆納足球隊、畢爾包競技球隊、奧薩蘇納競技球隊。

被歸類為 SAD 也代表球隊的社會資本透過公司股票被販售。這樣的情況下，再加上鼓勵炒作的國家都市發展計畫、缺乏反貪腐監督、大規模政治去中心化導致的公權力濫用，創造了企業犯罪的最佳條件[9]。

成長爆發時期至 2010 年

1990 年後西班牙多數足球場遷移至郊區的新體育館，興建在價值不高的土地上，這些土地隨後被地方政府修改用途，從農村土地被變更為都市地區，導致土地炒作，許多人就從販賣剩餘土地獲利[10]。西班牙西甲及西乙球隊至今共從土地用途修改獲利超過10億歐元[11]。

球隊管理階層和負責土地用途修改的公家單位之間的協議牽涉違法活動[12]。鄉村土地或空間變更為公共設施或服務（公園、加油站等），僅經由條款修改，而未經總都市規畫（General Urban Planning）修改[13]。這些條款修改造成的變更幅度之大，其實須要更高層官員的審查，但因為只是條款修改，所以就通過了[14]。土地用途修改違背公眾利益、違反法律精神，許多大型體育設施因而興建，同時商業大樓也圍繞這些設施，興建於因土地用途修改而價值水漲船高的土地上[15]。球隊因此獲得大量利潤，穩定了財務狀況，並且地方議會也從土地用途修改獲益，資產增值。

自第10/1990 號法實施後，許多SAD球隊及董事會都曾因為土地用途修改或違法轉移[16]遭調查[17]。這些都和球隊領導人管理不善有關，這些領導人大多是與建設業有關的商人（西班牙足球甲級與乙級聯賽42支隊伍中有19支自SAD制度上路後，陷入破產[18]）。這些領導人透過購買大量股票擔任頂尖球隊的行政要職，利用職權透過土地炒作解決債務，通常其中也牽涉公家單位[19]。

舉例來說，莫夕亞（Murcia）市議會以每平方公尺3歐元的價格，購買一百萬平方公尺的鄉村土地，更改用途後將其訂價為每平方公尺600歐元，增幅達20,000%，目的是興建新體育館：New Condomina[20]。同樣地，瓦倫西亞足球隊（Valencia Football Club）宣布將拆除梅斯塔利亞球場（Mestalla stadium），出售該場地，並在該市北邊近期剛變更用途的土地上興建新的球場（梅斯塔利亞球場目前還存在，但是法院已命令近期將其拆除）[21]。就連皇家西班牙足球協會（Royal Spanish Football Federation，RFEF）也涉嫌在 1998 年非法轉移拉斯羅薩斯（Las Rozas）位於馬德里外 120,000平方公尺的公共用地。2007年馬德里最高法院認定轉移公共用地違法，裁決將這塊土地歸還給拉斯羅薩斯[22]。

針對私人足球隊和公帑之間複雜關係的調查，促成2011年經濟管控條例（Regulation of Economical Control）通過，提倡課責制度、提升透明度、保護債權人權益。基於2013年所訂的這項條例，受西班牙政府體育總會批准。同樣地，第10/1990號法74.2（d）條，〈體育法〉給予專業聯盟約束和制裁球隊的行政權，目的是為了建立秩序、處理球隊財務狀況[23]。

西班牙的都市規畫條例須要改善，目前的標準無法有效控制土地炒作問題。都市發展管控其中一個最大的問題是，在都市

規畫議題有處理權的代理人太多，導致混亂及法律上的不確定性。所有的州及區域條例，加起來超過5,000頁[24]。實施2008年〈土地法〉當中的法律架構可以幫助減少這方面互相競爭的當局數量，雖然最後數量可能會低於所需[25]。

任何都市規畫及反貪腐策略都需要一些機制才會有效，包括清晰和堅強的政治決心，喚起大眾意識並提出解決問題的方法、對違法者強力制裁、公民參與、公私部門貪腐風險評估[26]。西班牙嚴謹的行政管控是必要的，但是目前很缺乏。現有的監督機制是由地方議會執行，雖然監督機制是由法律明定，區域政府並無實質控制力，應該要設立州層級的單位進行法律、行政管控，監督都市規畫，並重新擬定國家都市規畫法條[27]。

附註

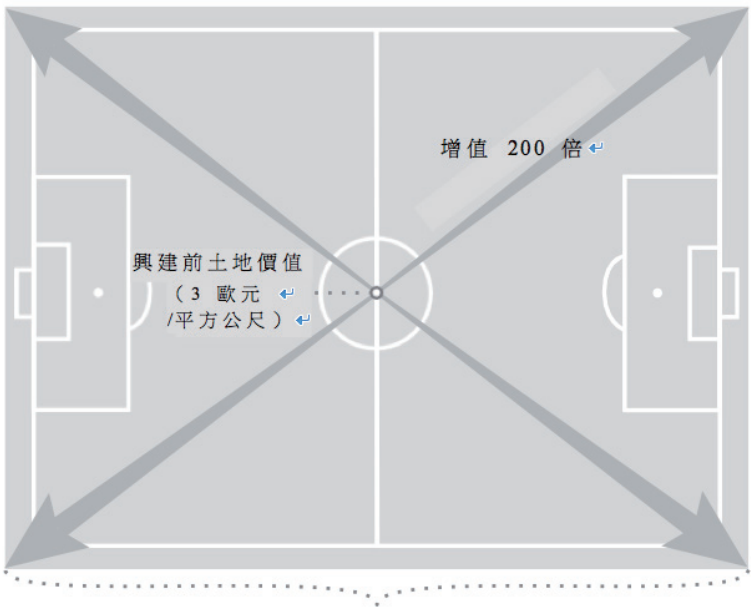
1- 奈費爾魯伊斯 · 克雷斯波為任職於 A25 Abogados y Economistas sl 的律師，也是國際透明組織西班牙分會的成員。

2- 歐洲刑警組織（Europol）〈歐洲最大宗足球比賽造假事件調查結果〉（ ‘Results from the largest football match-fixing investigation in Europe’ ），2013 年 2 月 6 日，www.europol.europa.eu/content/results-largest-football-match-fixing-investigation- europe。

3- 請見 Público 新聞網（西班牙）〈布魯塞爾確認皇家馬德里及巴賽隆納足球隊接受非法公帑援助〉（ ‘Bruselas confirma el expediente a Real Madrid y Barça por recibir ayudas públicas ilegales’ ），2013 年 12 月 18 日，www.publico.es/deportes/490070/bruselas-confirma-el-expediente-a-real-madrid-y-barca-por-recibir-ayudas-publicas-ilegales。

4- 球隊積欠社會保障局的債務與球隊應支付的球員薪資個人所得稅金額相符（參考資料第三段）。請見〈金融法〉（Finance Law）第二章第五條，國家公共財政制度第 1a 節，國家公共財政局的權利，收錄於公共預算 2003 年 11 月 26 日第 47 條法，（Del régimen de la Hacienda Pública estatal, section 1a, Derechos de la Hacienda Pública estatal, at ‘Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria’ [‘Law 47/2003, of 26 November, on the General Budget’]）：www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/index.htm?ssUserText=188871&dDocN ame=195014#5。

5- 經濟學家電子報（El Economista）（西班牙）〈西班牙職業足球產業欠財政部 7.52 億歐元〉（ ‘El fútbol profesional español debe 752 millones de euros sólo a Hacienda’ ）2015 年 3 月 13 日，http://ecodiario.eleconomista.es/



興建造後土地價值（600 歐元 / 平方公尺）

莫夕亞（Murcia）市議會以每平方公尺 3 歐元的價格，購買一百萬平方公尺的鄉村土地，更改用途後將其定價為每平方公尺 600 歐元，用來興建新體育館（New Condomina）。

圖 3.10 莫夕亞新體育館（New Condomina）建造前後之土地價值比較

來源：El Periódico Extremadura 新聞網〈皇家穆爾西亞足球隊主席大動作房地產交易〉（ ‘El presidente del Real Murcia protagoniza un sonoro pelotazo’ ），2004 年 2 月 16 日，www.elperiodicoextremadura.com/noticias/deportes/presidente-real-murcia-protagoniza-sonoro-pelotazo_96698.html。

futbol/noticias/3816543/03/12/ El-futbol-profesional-espanol-debe-a-Hacienda-752-millones-de-euros.html#Kku8WmV3SS234GfV；El Confidencial 電子報（西班牙）〈蒙托羅寬限 2.55 億歐元債務 足球隊獲新生〉（ 'Montoro da vida a los clubes de fútbol al aplazarles deuda por 255 millones de euros' ），2014 年 9 月 29 日，www.elconfidencial.com/economia/2014-09-29/montoro-da-vida-a-los-clubes-de-futbol-al-aplazarles-deuda-por- 255-millones-de-euros_216617。

6- 請見 El Confidencial 電子報（西班牙）〈欠債大戶馬德里競技球隊及拉科魯尼亞體育球隊各別積欠 1.2 億及 9,000 萬歐元〉（ 'Atlético y Deportivo lideran el ranking de la deuda con 120 y 90 millones de euros' ）2013 年 7 月 8 日，www.elconfidencial.com/deportes/futbol/2012/03/15/ atletico-y-deportivo-lideran-el-ranking-de-la-deuda-con-120-y-90-millones-de-euros- 94365。

7- 第 10 條法，1990 年 10 月 15 日，（Law 10/1990 of 15 October），體育相關；1990 年 11 月 6 日起生效。

8-《國家報》（El País）（西班牙）〈足球聯賽加強施壓 延後球隊還債時限〉（ 'La Liga intensifica la presión para aplazar la deuda de los clubes' ），2014 年 10 月 7 日，http://deportes.elpais.com/deportes/2014/10/06/actualidad/1412620473_204155. html。

9- 胡安克魯茲 · 阿里阿蘭古倫（Juan-Cruz Alli Aranguren）（2008 年）〈從城市貪腐檢驗開始〉（ 'Del inicio de la prueba de la corrupción urbanística' ）《公共審計》（Auditoría Pública），第 46 卷。

10- 詳細情形請見加利布拉斯科 · 第耶茲（Jordi Blasco Díez）（2008 年）〈西班牙足球隊的房地產炒作〉（ 'La especulación inmobiliaria de los clubs de fútbol en España' ）《地理和社會科學書目雜誌》（Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales），第 13 卷。

11- 同上。

12- 同上。

13- 同上。

14- 實例請見《20 Minutos 日報》（西班牙）〈砌磚：有爭議的新聞主義的議會〉（ 'El ladrillazo: los ayuntamientos con urnaismo polémico' ），2008 年 6 月 18 日，www.20minutos.es/noticia/165247/0/corruptelas/urbanisticas/ ediles。另請見阿里 · 阿蘭古倫（Alli Aranguren）（2008 年）。

15- 馬紐耶維里拉 · 曼蒂塔（Manuel Villoria Mendieta）〈西班牙的貪腐狀況〉（ 'Corrupción en España' ）收錄於彼得 · 伊根（Peter Eigen）（編輯）《貪腐網路：反對濫用權力的公民社會》（Las Redes de la Corrupción: La Sociedad civil contra los Abusos del Poder）（巴塞隆納：Planeta 出版社，2003 年）。

16- 實例請見《IUSport.es 體育新聞網》〈最高法院重申拉斯羅薩斯（Las Rozas）體育城為非法〉（ 'El Supremo reitera la ilegalidad de la Ciudad Deportiva de Las Rozas' ）2010 年 3 月 4 日，www.iusport.es/php2/index.php?option=com_content&task=vie w&id=1158&Itemid=27。

17- 歐盟起訴七個因接受國家援助違反歐盟自由競爭法規的西班牙足球隊。

請見 El Diario（西班牙）〈西班牙足球的「紳士」，從 A 到 Z〉（ 'Los "señores" del fútbol español, de la A a la Z' ）2015 年 1 月 26 日，www.eldiario.es/ deportes/duenos-futbol-espanol_0_221528591.html。

18- 包括阿馮索葛西亞 · 加巴倫（Alfonso García Gabarron）（阿爾梅里亞體育聯盟主席）、恩里克 · 奧爾蒂斯（Enrique Ortiz）（靴格里斯足球隊主席）、阿格波 · 伊格里西斯（Agapito Iglesias）（皇家薩拉戈薩前主席）、黑蘇斯桑波 · 維達爾（Jesus Samper Vidal）（皇家穆爾西亞足球隊）。近期案例及背景資料請見《As 體育網》（西班牙）〈FIFA 反對西班牙足球公開賽的原因〉（ 'Se abre una causa general de la FIFA contra el fútbol español' ），2015 年 1 月 27 日，http://futbol.as.com/futbol/2015/01/27/primera/1422317098_357755.html；《國家報》（El País）（西班牙）〈惡魔般的生意〉（ 'A diabolical business' ），2013 年 4 月 17 日，http://elpais.com/elpais/2013/04/17/inenglish/1366204502_127818.html。

19- 加利布拉斯科 · 第耶茲（Jordi Blasco Díez）（2008 年）〈西班牙足球隊的房地產炒作〉（ 'La especulación inmobiliaria de los clubs de fútbol en España' ）《地理和社會科學書目雜誌》（Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales）第 13 卷。

20-El Periódico Extremadura 新聞網（西班牙）〈皇家穆爾西亞足球隊主席大動作房地產交易〉（ 'El presidente del Real Murcia protagoniza un sonoro pelotazo' ），2004 年 2 月 16 日，www.elperiodicoextremadura.com/noticias/deportes/ presidente-real-murcia-protagoniza-sonoro-pelotazo_96698.html。

21-《世界報》（El Mundo）（西班牙）〈若歐盟證明其獲得非法援助 瓦倫西亞將被罰款〉（ 'El Valencia será multado si la UE prueba que recibió ayudas ilegales' ），2014 年 9 月 18 日，www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2014/09/18/541a888ce2704 ed6768b456c.html；《Valencia Plaza》（西班牙）〈〉（ 'Recados para Lim: La Generalitat reactiva el proyecto del nuevo campo de Mestalla' ）2015 年 6 月 4 日，www.valenciaplaza.com/ver/ 132642/-recados-para-lim--la-generalitat-reactiva-el-proyecto-del-nuevo-campo-de- mestalla.html。

22- 請見《馬卡報》（Marca）（西班牙）〈布魯塞爾向皇家馬德里和巴薩提出非法國家援助問題〉（ 'Bruselas

expedienta a Real Madrid y Barça por ayudas de Estado ilegales’ ），2013 年 12 月 16 日，www.marca.com/2013/12/16/futbol/1adivision/1387212302. html?a=5c595d78d2f1353e1ba3e6dd975a8977&t=1423264575；La Vanguardia（西班牙）〈布魯塞爾對馬德里、巴薩和其他五個球隊祭出權宜之計〉（ ‘Bruselas expedient a Madrid, Barça y otros cinco clubes’ ），www.lavanguardia.com/deportes/20131218/54398344430/bruselas-expedienta-a-madrid-barca-y-otros-cinco- clubes.html；《世界報》（西班牙）〈布魯塞爾向西班牙提出七個足球隊非法援助問題〉（ ‘Bruselas expedienta a España por ayudas ilegales a a siete clubes de fútbol’ ），2013 年 12 月 16 日，www.elmundo.es/deportes/2013/12/16/52af2b9f61f d3de1798b4599.html；IUSport.es 體育網〈最高法院重申拉斯羅薩斯（Las Rozas）體育城為非法〉（ ‘El Supremo reitera la ilegalidad de la Ciudad Deportiva de Las Rozas’ ），2010 年 3 月 4 日，www.iusport.es/php2/index.php?option=com_content&task=view&id=1158&Itemid=27。

23-Noticias Jurídicas 網站（西班牙）〈第 10 條法，1990 年 10 月 15 日，體育事項第十一條〉（ ‘Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte: titulo XI’ ）[‘Law 10/1990, of 15 October, on Sport: article XI’], http://noticias.juridicas.com/base_datos/ Admin/l10-1990.t11.html#t11。

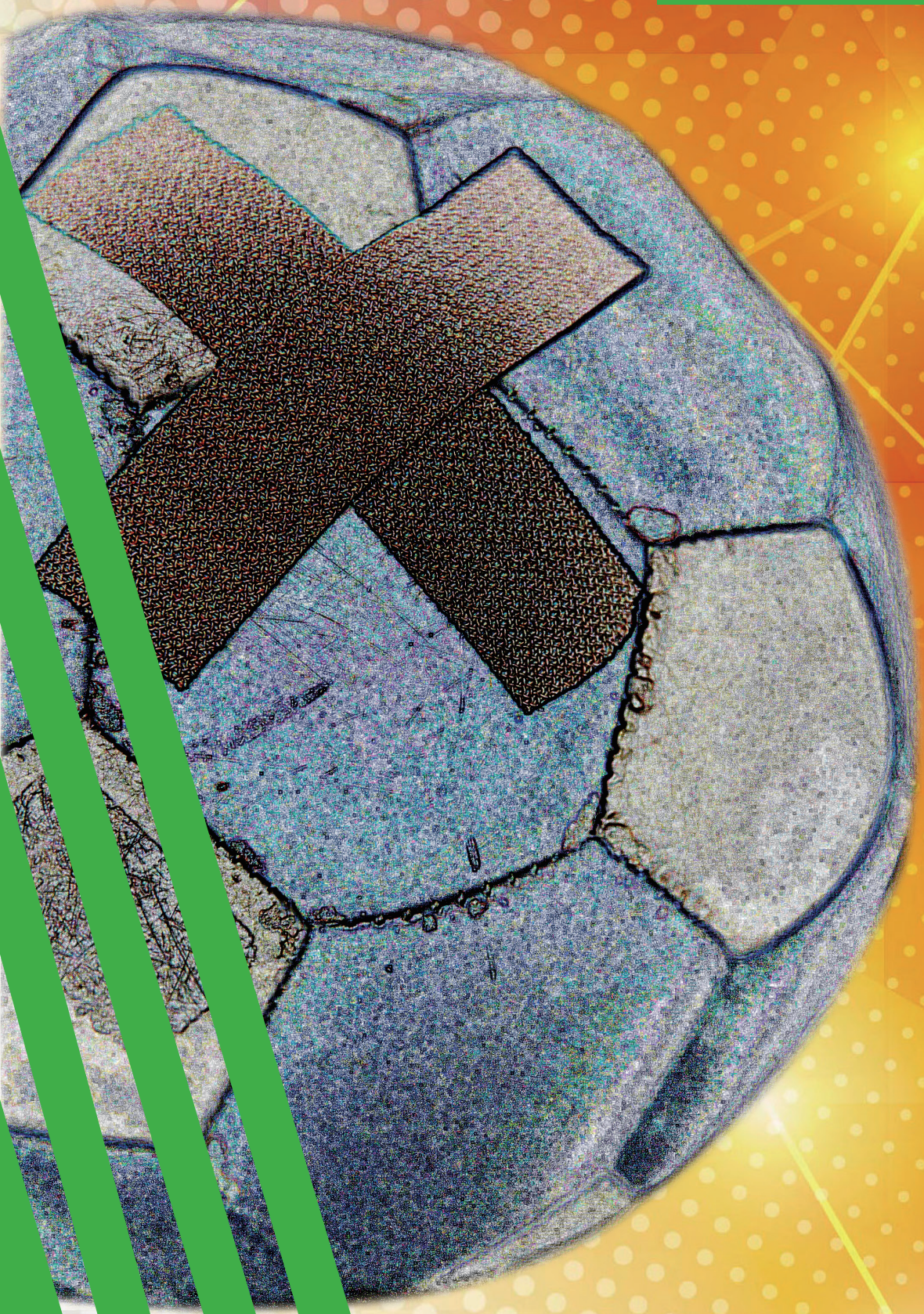
24-Fundación Alternativas 智庫《都市化與民主：防止貪腐的替代方案》（Urbanismo y Democracia: Alternativas para Eviter la Corrupción）（馬德里：Fundación Alternativas 智庫，2007 年）。

25- 同上。

26- 請見西班牙文版本（布宜諾斯艾利斯：Editorial Sudamérica 出版，1994 年），第 10 頁及其後，收錄於羅伯特克利加德（Robert Klitgaard）《控制貪腐》（Controlling Corruption）（柏克萊，加州：加利福尼亞大學出版社，1988 年）。

27-Fundación Alternativas 智庫（2007 年）。

比賽造假 4







4-1 為何比賽造假防不勝防

迪克蘭・希爾（Declan Hill）[1]

體育界防治比賽造假的對抗節節敗退，失敗的部分原因在於這個產業充斥著謬論，更因為各式各樣的商業目的、職業利益衝突和無知，使得謬論被散播開來。本章的目的有二：首先說明當前比賽造假的實際狀況，再解釋當代研究所犯的嚴重錯誤。

研究方法

本章內容綜合量化及質性之研究結果，邀請了球員、裁判、教練、球隊經理、聯盟長官、警察、檢察官、組頭、賭客以及直接參與比賽造假的人進行了400場訪談。除此之外，另針對「告解資料庫」進行語料分析，涵蓋來自三十個轄區的文件（超過 45,000 字）。

本研究同時參考行為觀察的結果，由作者親自見證比賽造假人士試圖舞弊主要國際足球賽，此外也取得許多資料庫內容進行量化分析。其中兩大關鍵資料庫是關於被造假 / 未造假賽事和負責踢假球 / 未踢假球的球員[2]。

比賽造假的來龍去脈

比賽造假行之有年。如果你曾造訪希臘古代奧運場館應該會注意館內有一整排雕像，它們就是幾千年前用選手比賽造假或作弊被罰的錢蓋成的，可見比賽造假由來已久，許多運動賽事都無法倖免。但我們這一世代正面臨近乎全新的比賽造假型態，就像注射類固醇能助長運動表現般，全球化趨勢助長了造假歪風，並威脅網球、板球、足球等許多在歐洲舉辦的運動。這股歪風也正吹打著北美體育界的大門。

過去五年，從高階足球賽、奧運羽球賽到國際板球大賽等超過1,000起運動賽事遭人造假，導致選手、教練、裁判、賭客上百人遭逮補，掀起體育界的革命，從亞洲街頭不修邊幅的組頭到世界最大型體育館比比皆是。

面對這一波新作假歪風，最根本議題在於運動賭博市場全球化。一個世代以前，當時的運動聯盟規模比較小，多數賽事都不值得大費周章作假。而現代比賽作假的利潤高低，主要取決三大因素[3]：
1.運動賭博市場流通性成長並更加整合；
2.有更多聯盟更多賽事的賭局供投注；
3.球性賽局轉播吸引新的觀眾群。

當代比賽作假

1990 年代初期，位於馬來西亞 / 新加坡和印尼的比賽作假集團開始涉入國際足球錦標賽，試圖舞弊球隊和賽局。透過訪問集團成員並經過足球官員、裁判、球員證實，集團確實在1991年至2014年間介入女子世界盃足球賽、U-17世少賽、U-20 世界盃、奧運足球錦標賽及男子世界盃足球賽[4]。

到了21世紀初期，作假份子開始在五大洲共十幾個國家替當地貪腐球員、裁判和球隊長官仲介。犯罪手法基本上是買通球員、裁判和球隊長官，讓他們負責作假，集團再把資訊轉給駐點亞洲的作假份子，由他們用一連串手法從中作梗把莊家蒙在鼓裡[5]。

即使出版國際第一名暢銷書揭露幫派勾當，以及2011年在德國波鴻市（Bochum）警方調查人員和芬蘭羅凡尼米（Rovaniemi）的警方率領下成功起訴多名嫌犯，比賽作假仍然猖獗，直到 2013年新加坡當局終於逮捕集團的關鍵首腦後才開始減少[6]。然而作假集團持續在這一個地區運作[7]，對運動更不利的是連俄羅斯和中國的各種犯罪集團也開始跟進[8]。

謬論的警訊

有關這種新型態作假行為的研究，往往受到商業目的、利益衝突、無知的因素影響而窒礙難行，因此本節將檢視這方面的問題。

「違法博彩」

有些賭博業者劃錯重點，不討論比賽作假，反而強調「非法博彩」的問題。之所以會這樣誤導，可能是藉此把其他莊家冠上「違法」之名，讓自己享有商業優勢。

儘管運動博彩市場全球化助長當代比賽作假，關於比賽作假的辯論卻把「非法博彩」歸為次要問題。不管莊家的總部在哪裡，幾乎所有的都是合法經營，他們只不過是提供商業服務給有需要的民眾。曾被歐洲對手指控「非法」經營的某資深亞洲組頭，曾在受訪時表示：「什麼是『非法』賭博？我的生意在街道這一邊都合法，但是到對街就違法了。」

真正的問題是比賽作假本身，無論莊家是否受政府規範、是否為歐洲公司，或位於亞洲免稅區，比賽作假就是詐欺莊家的行為。

打擊比賽作假，警方零作為

運動主管機關表示，產業的貪腐現象原本就有利益衝突。主管機關的立場類似香腸工廠的老闆，發現產品被污染時可能會設法阻止不讓壞掉的肉流入市面，也可能刻意掩蓋真相[9]。

談到比賽作假，許多運動協會多強調兩種謬論：有一種說法是警方和政府當局沒有對協會提供任何援助；另一種說法是作假的人主要是道德感低落的球員或裁判，可加以教化。

連平常很理性的研究學者凱文・卡本特，替國際透明組織反運動貪腐行動計畫撰寫「關鍵論述」時，就透漏曾聽信迷思而動搖立場。他在文中主張警方打擊比賽作假犯罪幾乎沒有作為，因為這不是最迫切的問題[10]。然而事實正好相反。多位參與執法單位打擊比賽造假的人表示，其實是運動組織的主管人員不願配合。以下節錄歐洲打假球調查案某資深檢察官的典型訪談：「足球協會任完全不配合我們執法機關，反而還串通好異口同聲否認比賽造假的行為。」本研究顯示由運動協會發起的調查行動不到 2%；警方發起的比例則超過 40%[11]。

2009年以來，光是歐洲就陸續在27國展開高階司法調查行動，其中24項調查行動由檢察官成功將球員、裁判和球隊長官們定罪[12]。審判產出數十萬份比賽作假的法律文件，幾乎所有關於作假人士的證據性資訊都出於此，或親自與作假人員接觸的研究人員提供[13]。

教育宣導無效

2015年，自行車獨立改革委員會（Cycling Independent Reform Commission，CIRC）公布一份報告，調查職業自行車賽事的反禁藥控管情形[14]。1990 年代和 2000 年代初的反禁藥行動中，背黑鍋的通常都是選手，不是官員，但後者才是暗中助長禁藥制度的管理者。這些人挹注上百萬元經費落實反禁藥，實施選手的「教育」計畫，還試圖將賽事禁藥問題歸咎於少數車手道德感崩壞。

然而自行車改革委員會的報告書寫得非常明白。1990年代至2000年代初期，選手決定服用禁藥多半出於理性的選擇。當年年輕車手要贏就必須服用禁藥。另有出路的車手多半寧可退出也不願作弊，沒其他出路的車手只好留下來，而且為了贏比賽，很多人都用禁藥。

比賽作假都有類似之處。目前有幾家高薪顧問組織和賭博公司，針對報酬較低的選手舉辦講座，探討比賽作假的「道德觀」[15]。義大利足球丙級聯賽前身（Serie C and Pro-Lega）正在接受調查，結果發現「教育」選手的做法相對無效。警方表示作假集團已經滲透義大利南部超過30個職業球隊。該調查也宣稱比賽作假都是球隊老闆主導。其他歐洲國家的國家警察也說國內可能有類似的情形[16]。米蘭・薩皮納（Milan Sapina）是當代最成功的造假份子之一，他操控貪腐集團縱橫世界三大洲，直到2011年才被德國警方逮捕。他在 2007年接受作者採訪時表示，作假都有一個類似的模式。希爾：「為何會作假？」薩皮納：「有時候協會彼此都是朋友，會想互相幫忙。有時候是主席之間串通，或是球隊大老闆，他們也對比賽結果下注。這在中低階賽事司空見慣。」

這些球隊老闆有時候還替球員舉辦比賽作假防治講座，這種球員與貪腐人士共處一室的互動模式，使宣導講座顯得很偽善。

許多球員受訪時指稱亞洲球隊也有類似現象，舉其中典型例子如下[17]：
我們的球隊由一群政府高層經營，我不是說他們作假，只是多年來有很多謠言和質疑的聲音。但因為沒證據所以我不能指控他。這些人碰不得。這可是社會最高層級的貪腐，連這種層級都有貪腐，那真的是沒希望了，比賽絕對完蛋。

結論

比賽造假開始出現新花招，而且和全球化運動賭博市場有關，也正威脅世界各地的運動。然而許多當代相關研究根本緣木求魚，應該恢復以證據為基礎的研究。如2015年5月警方調查國際足球總會（FIFA），發現運動治理不佳和比賽造假可能息息相關。總不能期望執行長詐欺還能同時打擊賽局舞弊。

舉例2010年在南非舉行的男子組足球世界盃，作假份子於開賽前幾日熱身賽作梗（還私下找裁判談話，據說甚至直接找上參賽球員）[18]，而且不只一位南非足球協會（South African Football Association）成員居中牽線，但南非當局從未有任何正式調查。2015年5月，美國司法院公布國際足球總會調查案起訴書，內容有164頁，指控南非取得世界盃主辦權有部分原因是賄賂[19]，果真如此，就不意外南非為何從不調查比賽作假了。

世界其他地區的足球協會也有類似案例。最近某位運動誠信資深人士私下受訪時透露，全球至少一半以上的國家足球協會都曾涉入造假。

務實解決問題的方法就是創造運動專屬的獨立、反貪腐機構。理想上甚至結合世界反禁藥組織，並取得中立第三方贊助，擺脫運動治理機關的控制，獨立運作，讓挺身揭弊、打擊運動貪腐的人有個安全的通報平台，再加以妥善編組，如此一來，商業目的、職業利益衝突、無知等，就不再是打擊造假的障礙了。

附註

1- 迪克蘭・希爾是一位調查記者、學者及紀錄片導演。

2- 研究方法詳見 迪克蘭・希爾《圈內人教你了解足球賽作假》（The Insider’s Guide to Match-Fixing in Football）（多倫多：安曼德爾密，2013 年），第 14 至 27 頁。

3- 同上。

4- 迪克蘭・希爾《踢假球：足球和組織犯罪》（The Fix: Soccer and Organized Crime）（多倫多：麥克里蘭和史都華，2008 年）；拉夫・穆須柯（Ralf Mutschke）接受《法蘭克福匯報》（Frankfurter Allgemeine）採訪（德國），〈FIFA 保安主任：罪犯想要操縱世界盃〉（ ‘Fifa-Sicherheitschef: “Kriminelle wollen WM-Spiele manipulieren”’ ），2014 年 1 月 12 日，www.faz.net/aktuell/sport/fussball-wm/fifa-sicherheitschef-kriminelle-wollen-wm-spiele-manipulieren-12747485.html; 威爾遜拉傑・波魯莫（Wilson Raj Perumal）、亞力山卓・利希（Alessandro Righi）、伊馬努勒・皮安諾（Emanuele Piano），《假球王的告解》（Kelong Kings: Confession of the World’s Most Prolific Match-Fixer）（紐約：隱形狗出版社，2014 年）。

5- 迪克蘭・希爾〈賭博貪腐者如何造假足球賽〉（ ‘How gambling corruptors fix football matches’ ），《歐洲運動管理季刊》（European Sport Management Quarterly），第 9 卷（2009 年）；義大利地方法院出版（Tribunale Ordinario di Cremona），〈監獄關押監管措施適用條例〉（ ‘Ordinanza di Applicazione della Misura della Custodia Cautelare in Carcere’ ）；2011 年 12 月 9 日，www.invisible-dog.com/ DOC%20FIX/LAST_BET_ORDINANZA_DIC_2011.pdf。

6- 希爾（2008 年）；羅瓦捏米辦公室（Rovaniemen Toimipiste KRP），〈威爾遜拉傑・波魯莫行動報告書〉（ ‘Report on the activities of Wilson Raj Perumal’ ），2011 年 8 月；義大利地方法院（Tribunale Ordinario di Cremona）（2011 年）。

7- 相關案例請參考新加坡新聞網（AsiaOne），〈東南亞運動會足球賽遭控作假〉（ ‘SEA Games football hit by fix claims’ ），2015 年 6 月 20 日，http://news.asiaone.com/news/sports/sea-games-football-hit-fix-claims。

8-《義大利報社》（Il Messaggero），〈職業聯盟足球博彩 50 人遭逮捕、70 名經理和球員憤怒〉（ ‘Calcioscommesse nella Lega Pro, 50 arresti e 70 indignati tra dirigente e giocatori’ ），2015 年 5 月 20 日，http://sport.ilmessaggero.it/calcio/newscalcioscommesse_ arresti_lega_pro_serie_d_giocatori_dirigenti/1362124.shtml。

9- 希爾（2013 年），第 248 頁。

10- 請參閱凱文・卡本特（Kevin Carpenter），〈為何各國防治作假一拖再拖？〉（ ‘Why are countries taking so long to act on match-fixing?’ ），www.transparency.org/files/content/feature/Feature_TakingLongMatchFixing_Carpenter_GCR Sport.pdf。

卡本特的分析準確描述加拿大等諸多國家的當地情形，警方和運動協會「皆」宣稱「無計可施」。

11- 希爾（2013 年），第 250 至 252 頁。

12- 荷蘭、西班牙及瑞典等三個國家正進行調查（截至 2015 年 6 月）。

13- 相關案例請參考羅瓦捏米辦公室（2011 年）；義大利地方法院（2011 年）；波魯莫（Perumal）、利希（Righi）、皮安諾（Piano）（2014 年）；希爾（2008、2013 年）。

14- 自行車獨立改革委員會（Cycling Independent Reform Commission），《報告國際自由車總會會長》（Report to the President of the Union Cycliste Internationale）（埃格勒：國際自由車總會，2015 年），https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.cyclisme-dopage.com/actualite/2015-03-08-circ- report.pdf。

15- 部分教育宣導的講座接受國際足球總會和卡達等有誠信問題的組織贊助。

16- 相關案例請參考國際職業足球員協會（Fédération Internationale des Associations Footballeurs Professionnels，FIFPro），《FIFPro 簽賭東歐：職業足球員遭遇的問題》（FIFPro Black Book Eastern Europe: The Problems Professional Football Players Encounter）（Hoofddorp, Netherlands: FIFPro, 2012）；足球內幕網（Inside World Football），〈希臘貪腐：作假集團圍捕行動奧林丕亞斯科足球隊大老闆遭起訴〉，（ ‘Greek corruption: Olympiacos owner charged in match-fixing ring round-up’ ），2015 年 4 月 28 日，www.insideworld football.com/world-football/europe/16904-greek-corruption-olympiacos-owner-charged-

in-match-fixing-ring-round-up；B92（塞爾維亞），〈體育部部長表示：「球隊組織比賽造假」〉（ “Clubs organize match fixing,” says sports minister’ ），2015 年 6 月 16 日，www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=06&dd= 16&nav_id=94455。

17- 希爾（2013 年），第 226 頁。

18-《紐約時報》（美國），〈足球賽踢假球讓世界盃蒙上陰影〉（ ‘Fixed soccer matchers cast shadow over the World Cup’ ），2014 年 5 月 31 日， www.nytimes.com/2014/06/01/sports/soccer/fixed-matches-cast-shadow-over-world-cup.html?_r=0。

19- 美國地方法院，紐約東區，起訴書文號 15 CR 0252 (RJD) (RML)，2015 年 5 月 20 日，www.justice.gov/opa/file/450211/download。

4-2 博彩產業的角色

班恩・汎龍佩（Ben Van Rompuy）[1]

雖然比賽造假行之有年，但全球運彩市場和跨國組織犯罪卻讓博彩相關比賽造假的威脅加劇。這不僅是體育界嚴重的問題，還影響博彩產業，但後者往往被忽略。比賽造假除了造成直接損失，更對博彩業者產生長期的負面影響，畢竟做生意的前提是消費者相信比賽有公平公正。

亞洲博彩市場

運動博彩已發展成數十億美元的產業。據估計，2012年合法博彩市場的博彩總收入（gross gaming revenue，GGR）是580億美金，預期將於2016年增加到700億美金[2]。非法市場中的運彩賭金應該遠大於合法博彩市場，估計每年賭金高達5000億美金[3]，但因為不透明所以很難準確估算非法博彩市場的規模。這類活動大多都在東南亞國家，當地的博彩市場缺乏誘因也無管制，賭博文化更使得龐大非法賭博網猖獗。遺憾的是許多國家始終缺乏打擊地下經濟的政治意志。

目前的共識是職業造假份子主要在亞洲非法博彩市場下注[4]。合法的莊家通常會限制賭注大小，要求賭客註冊記名，發現不尋常博彩活動就會撤銷賭局。反之，亞洲的簽賭方式卻開放民眾在街上、博彩行、網路上和打電話下注，並透過階層代理系統，讓賭客匿名下注，不限金額。當地非法業者還會將超收的賭金分給產業鏈下一層的組頭，分散風險，許多賭金最後都落入幾個亞洲最大的莊家手中，如菲律賓等管制鬆散地區，此時賭注已經被混成一大包，幾乎無法追蹤源頭了[5]。

全怪罪亞洲非法博彩市場太便宜行事。許多案例證實，合法博彩市場有可能，也確實有簽賭相關的造假。重點在於把運彩限制在合法且有管控的管道內經營，才能最有效發現並管理誠信的風險。接下來將證明在有一個管制的環境中，博彩產業如何成為解決問題的重要一環。

監控下注、偵測詐欺

如同其他形式的貪腐問題，簽注型比賽造假屬於雙方暗中合意的事，難以發覺其中的詐欺行為。因此防堵作假的關鍵在於主動蒐集情資和分享資訊，其中合法博彩業者更扮演關鍵角色。

過去十年間，事業主管機關（如歐洲體育安全協會〈European Sports Security Association〉）和全球彩票監測系統〈Global Lottery Monitoring System〉）、運動組織（如國際足球總會預警系統〈FIFA Early Warning System〉），商業監控公司（雷達體育集團 / Sportradar）和博彩監管機關紛紛建立監控制度。業者也開始裝設平行監控系統，監控賭客下注情形，隨時注意博彩市場的異常動態。這其實是博彩業者內部風險管理分析的要務，幫助業者控制財務風險並提高利潤。

許多運動組織尤其是最有資源者，紛紛和博彩業者或事業主管機關簽訂自願性合作備忘錄，和監控公司簽署商業協議，隨時掌握賭局內異常下注的情況。即使如此，國家博彩法規仍須立法強制合法業者將可疑下注通報主管機關或國家平台，如歐洲議會所冀望的〈體育比賽操縱規範公約〉（Convention on the Manipulation of Sports Competitions）[6]。雖然前述下注監控系統各有專屬特色和優勢，但往往只有業者才能取得賭注及賭客身份等個別交易紀錄。

從歐洲的最佳作法可見唯有國家及國與國之間共同蒐集、分析及共享資訊，才能壓制比賽造假對運動的威脅[7]。其中最佳實例是2010年英國博彩委員會（United Kingdom’ s Gamblin Commision）創立內部運動博彩情報部（Sports Betting Intelligence Unit，SBU）。這個部門掌握大部分英國運動賽事的潛在非法博彩，而且該類情資多由博彩業者提交[8]。每次取得疑似有問題下注等情資後，運彩情報部會交叉比對其他情資，證實通報內容真實性，並決定最適當的行動方針，持續追蹤到結案為止。詳細的調查決策模式，記錄情報部如何決定是否該移送體育主管機關或博彩業者、是否該進入刑事訴訟、發出警告或按兵不動[9]。基本上該決策架構假設只有情節重大案件才可能有刑事處分。但由於刑事訴訟是高難度任務，背負高度舉證責任（超出合理懷疑），因此體育主管機關的處分往往才是最有效（甚至是唯一可行）的處置。當然運動組織無法遏止犯罪集團和運動項目外的個人，但別忘了，雖然不是每起造假案都構成犯罪，但絕對構成違反紀律：造假得逞表示涉案人至少有一人受體育主管機關規範。制定並改善違失處分程序是有效打擊比賽造假的重要策略之一[10]。

國家博彩誠信平台的運作也讓人好奇官方有無足夠的資源、人手及權限處理及調查博弈資料。我們必須思考博彩業者如何協助國家在打擊運動貪腐的能力建置，無論是投資或各方面皆是如此。此外也必須制訂指導原則，何種情況為可疑的投注活動。若完全由博彩業者決定通報的時間點和內容，就沒必要強制業者向監管機構或國家平台通報異常投注了。制定產業誠信標準需要所有經驗豐富的關聯利害關係人參與。〈體育比賽操縱規範公約〉（Convention on the Manipulation of Sports Competitions）的後繼委員會最能夠促進歐洲標準的發展和整合。

禁止選手下注

大多數主流運動中，運動員及後勤人員和 / 或官員若有以下行為，會被體育組織認定違反紀律（1）投注自己參與的賽事，以及（2）透漏內幕消息。英格蘭足球協會（English Football Association）等部分體育組織還將禁令擴大適用該運動的所有投注。許多國家的賭博監管制度也對運動員實施禁賭令[11]。雖然這些規範僅針對潛在個人欺詐（如足球員或裁判想要操縱比賽，從中謀利），不如犯罪組織帶來的威脅之大，但仍可殺雞儆猴。排除利益衝突的不正當影響，運動員禁賭令潛移默化，提高對投注相關造假的意識並守規矩。

然而禁賭令的執行率極低[12]，因為通常只有有注意問題賭客義務的業者才會發現違規。其實多數運彩業者的條款和條件已明文禁止可能干擾比賽結果的人下注。違者運彩業者可拒絕支付任何獎金或取消投注（以違約為由），但業者不見得有義務通報體育組織。由此可見，想要有效保護體育和運動博彩的誠信，就得各利害關係人通力合作、分享資訊。

以澳洲為例，體育組織可要求有執照的業者進行誠信檢查，如每年檢查球員和官員是否在自己的比賽中下注[13]。法國方面，依法有執照的博彩業者有通報義務，因此線上博彩管理局（Online Gaming and Regulatory Authority，ARJEL）可取得所有向業者登記的玩家個資（身份、住址、IP地址，以及每項博奕活動的詳細資訊）[14]。體育聯合會可要求線上博彩管理局勾稽資料庫內所有適用禁賭令的競爭利害關係人（並說明禁賭令的範圍）[15]。若「禁賭名單」上的某一人經分析有投注行為，線上博彩管理局會通知體育聯合會，再由聯合回以違反禁令循紀律處分程序處置。英國方面，有執照業者若懷疑手邊資料可能違反體育主管機關規定，就必須「提供體育主管機關相關資訊，以利有效調查」（'provide the relevant sports governing body with sufficient information to conduct an effective investigation'）[16]。該名業者提供的資訊用來準備和啟動紀律約束程序。

無論使機制為何，執行運動員禁賭令需要博彩業者和體育組織之間資訊共享（並由監管機關或國家平台居中協調）。沒有合作模式的話，紀律或賭博條例中的禁令就徒具形式而已。

其他利益衝突條例

為防止利益衝突，〈體育比賽操縱規範公約〉也非常強調合法業者應遵守嚴格的要求，呼籲（1）締約各方禁止運彩商品開發者對該商品下注；（2）業者對賽事或參賽者持有控制股權則不得開賭盤[17]。

目前沒有完善的機制，無法鎖定並管理博彩產業的潛在利益衝突。以歐洲為例，只有少數歐盟成員國有建立相關措施：僅有八國的全國簽賭監管架構禁止營利事業負責人和僱員投注。雖然某些國家的禁令僅適用直接參與開發（運動博彩）賭盤的人（例如捷克共和國、義大利、瑞典），其他成員國則將禁令擴大適用近親等第三方投注（如法國、匈牙利、西班牙）[18]。僅有六個成員國禁止合法業者對自己有控制權（無論是所有權或雇傭關係）的賽事開設賭盤。法國還要求業者將自己和賽事主辦單位或參賽成員所簽的贊助協議通知監管機關，再由監管機關審查協議內容，檢查是否隱藏某一方對另一方的間接控制權[19]。

即使實施禁令和限制措施，日常實踐還是很困難。雖然多數主管機關在執照審查過程會檢查是否符合監管規定（包括利益衝突條款），但礙於人力和資源有限，執照發放後的監控工作往往無法充分或積極執行。縱使業者在行為守則中承諾自律[20]，具有法律約束力的監管規定還是必要。落實歐洲理事會公約的建議仍有許多未知數，特別要關注的是如何確保人人遵守利益衝突條款。

結論：朋友還是敵人？

近年來，博彩業者已成為職業體育的重要贊助來源，商業合作協議越來越多。然而每提到維持運動誠信，體育界和博彩業的關係就瞬間冷卻。許多國際和國家體育組織仍不認為有效打擊比賽作假需要和業者等各利害關係人密切合作。正如本章強調，合法的博彩業者扮演至關重要的角色，特別是資訊共享、配合博弈業的預防性、調查性措施更是如此。

附註

1- 班恩・汎龍佩（Ben Van Rompuy）是海牙 TMC 阿瑟爾研究所（TMC Asser Instituut）資深研究員，也是阿瑟爾國際體育法律中心（Asser International Sports Law Centre）負責人和布魯塞爾自由大學（Vrije Universiteit Brussel）客座教授。

2-GGR（博彩總收入）是指下注金額與玩家獲得獎金之間的差額。歐洲博彩顧問公司傑森・佛利 - 特連（Jason Foley-Train），《體育博彩：商業和誠信問題》（Sports Betting: Commercial and Integrity Issues）（布魯塞爾：歐洲博弈和博彩協會，2014 年）。

3- 巴黎第一大學萬神殿索爾邦大學（Université Paris I Pantheon-Sorbonne）《對抗操縱體育競賽》（Fighting Against the Manipulation of Sports Competitions）（巴黎：巴黎第一大學萬神殿索爾邦大學，2014 年）。

4- 例如國際刑警組織（Interpol）《足球比賽踢假球：2013 年培訓需求評估》（Match-Fixing in Football: Training Needs Assessment 2013）（里昂：國際刑警組織，2013 年），第 16 頁；巴黎第一大學萬神殿索爾邦大學和國際體育安全中心，《保護體育競賽的誠信：現代體育的最後一擊》（Protecting the Integrity of Sport Competition: The Last Bet for Modern Sport）（倫敦：運動事業通訊社，2014 年），第 81 至 83 頁；資料分析公司雷達體育集團（Sportradar）《全球比賽造假：問題和對策》（World Match-Fixing: The Problem and the Solution）（瑞士聖加侖：運動雷達，2014 年），第 10 頁。

5- 大衛・佛瑞斯特（David Forrest）和沃爾夫岡 ・ 麥尼格（Wolfgang Maennig），〈投注相關腐敗對體育和體育治理的威脅：原因和解決方案〉，保羅 M ・ 黑伍德（Paul M. Heywood）版，《羅德里奇出版社政治貪腐手冊》（Routledge Handbook of Political Corruption）（阿賓頓：羅德里奇，2015 年）。

6- 歐洲操縱體育競賽公約議會，2014 年 9 月 18 日，http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/215.htm。目前只有不到一半的歐盟成員國有此情況：牛津研究社，《歐盟 28 國資訊共享及可疑運動博彩活動報案情形》（Study on the Sharing of Information and Reporting of suspicious Sports Betting Activity in the EU 28）（丹麥腓特列保：牛津研究社，2014 年）。

7-TMC 阿瑟爾研究所（TMC Asser Instituut），《歐盟 28 國防堵投注相關比賽造假之風險評估及管理和預利益衝突預防之研究》（Study on Risk Assessment and Management and Prevention of Conflicts of Interest in the Prevention and Fight against Betting-Related Match Fixing in the EU 28）（海牙：TMC 阿瑟爾研究所，2014 年）。

8- 博彩委員會（Gambling Commission），《博彩業統計 2009 年 4 月至 2014 年 3 月》（Gambling Industry Statistics April 2009 to March 2014）（伯明罕：博彩委員會，2014 年）。

9- 博彩委員會，《博彩委員會的投注產業決策架構》（The Gambling Commission’s Betting Industry Decision Making Framework）（伯明罕：博彩委員會，2013 年），www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Betting%20integrity%20decision%20making%20framework.pdf

10- 遏止相關實證研究持續發現，主觀認定不法行為被發現和處分的機率高，最能有效自我督促守法。相關文獻請參閱班恩・汎龍佩〈有效制裁假球：需要採用雙軌方式〉（‘Effective sanctioning of match-fixing: the need for a two-track approach’），國際運動安全中心期刊（ICSS Journal），第 1 卷（2013 年），http://icss-journal.newsdeskmedia.com/images/Upload/Vol_1_no_3/ICSS_Journal_Vol1.3.pdf.

11- 七個歐盟國：比利時、捷克共和國、愛沙尼亞、法國、德國、匈牙利和西班牙，已立法禁止可能影響賽事結果或賽程者投注。

12-TMC 阿瑟爾研究所（2014 年，《風險評估研究》/ Study on Risk Assessment）。

13-TMC 阿瑟爾研究所，《體育主辦單位於歐盟的權利研究》（Study on Sports Organisers’ Rights in the EU）（海牙：TMC 阿瑟爾研究所，2014 年），第 130 至 135 頁。

14-2010 年 5 月 12 日施行第 2010 - 476 號法第 31 和 38 條，規範線上博弈產業自由競爭及管制；2010 年 5 月 18 日施行第 2010 - 509 號命令，強制合法授權之線上博抑或投注業者應履行之義務，以利主管機關管控線上博彩資料。（Loi no. 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne, articles 31 and 38; Décret no. 2010-509 du 18 mai 2010 relatif aux obligations imposées aux opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne en vue du contrôle des données par l’autorité de régulation des jeux en ligne.）

15- 法國《體育法》（Code du Sport）第 L131-161 條及第 R131-37 至 R131-45 條。

16- 博彩委員會，《執照審查條件及業務守則：2015 年 2 月》（Licence Conditions and Codes of Practice: February 2015）（伯明罕博彩委員會，2015 年）www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/

Latest-LCCP-and-Extracts/Licence-conditions-and-codes-of-practice.pdf, condition 15.1.2.

17-〈歐盟理事會操縱體育比賽公約〉，2014 年 9 月 18 日，第 10 條，http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/215.htm。

18-TMC 阿瑟爾研究所（2014 年，《風險評估研究》），第 34 至 35 頁。

19- 同上，第 32 至 33 頁。

20- 例如歐洲運動安全協會（European Sports Security Association），〈行為守則〉（ ‘Code of conduct’ ）www.eu-ssa.org/code-of-conduct；以及歐洲樂透彩（European Lotteries）〈行為守則〉www.european-lotteries.org/el-code-conduct。

4-3 孟加拉的板球治理和比賽造假的挑戰

伊夫特哈爾・詹曼（Iftekhar Zaman）、盧馬納・沙爾明（Rumana Sharmin）、穆罕默德納爾・阿拉姆（Alam, Mohammad Nure）[1]

背景說明

俗稱紳士遊戲的板球[2]，最近才成為孟加拉的全民運動。雖然板球早在 18 世紀就由英國東印度公司引進孟加拉，孟加拉卻直到 1977年才成為國際板球委員會（International Cricket Council，ICC）準會員，1997年才成為正式會員，最後才終於成為板球對抗賽參賽國。2000年6月，孟加拉在全球板球運動中角色趨重[3]，吸引國內外數百萬孟加拉人的目光，不分男女尤其是青年和兒童更是關注。板球在國內不僅是一場比賽，更是國家團結的象徵[4]。然而，隨著國人對比賽的興趣日益高漲，加上全球和區域趨勢潮流，孟加拉板球也成為一顆巨大的搖錢樹[5]，使得競賽容易受到貪腐影響，亟需更有力又有效的治理架構。

如同其他板球盛行的國家，孟加拉球賽不久前仍屬國家隊之間的對抗賽和為期一天的錦標賽。2012年推出孟加拉超級聯賽（BPL），掀開特許經營權之戰，球隊專為聯盟成立，基本上就是企業，於是營利成為板球運動的主要因素。孟加拉板球委員會（Bangladesh Cricket Board，BCB，後續進一步描述）展現對於短視近利的熱忱，就算會犧牲這項運動的長期發展也無所謂。例如為了讓孟加拉超級聯賽在2013年暨2014年國內板球年曆中被分到更好的比賽時段而犧牲孟加拉板球聯賽（這是更高素質的一流賽事，也更攸關國家發展）[6]。營利成為球隊的首要之務，導致比賽造假和定點造假的違規行為[7]，而且與投注有關，而且很輕易就拉攏球員和官員。球賽缺乏治理更讓問題雪上加霜。

本研究的主題包含兩方面的挑戰。一方面是孟加拉板委會的治理，另一方面則是更廣泛的打假球問題—為了孟加拉板球的未來，以及完全發揮板球運動的潛力就必須有效解決問題。孟加拉板委會治理方面則亟需加強比賽造假的防範及控管能力。

板球治理

孟加拉板委會隸屬隸青年體育部內的孟加拉體育總會（National Sports Council of Bangladesh，NSCB）[8]，負責該國板球的運作和發展[9]。青年體育部國會常設委員會代表體育部監督，任務還包括監督孟加拉板委會的工作。

孟加拉板委會的經費來自電視轉播權、贊助[10]、捐款、國際板球委員會全球板球收益共享，以及主辦國際板球委員會活動收取的錦標賽費等各方來源[11]，並接收政府撥款（透過孟加拉體育總會）及投資獲利。孟加拉板委會受自己的組織法[12]管理，設有董事27人、董事會主席1人和各業管委員會20個[13]。

孟加拉板委會組織架構依法尚無明確分類，既非國際板球委員會的公司團體，也不像巴基斯坦的對應單位屬於法定機構，更不像印度「有立案的社團」（慈善機構的標準模式）[14]。孟加拉國內沒有正式機制課責孟加拉板委會。孟加拉板委會以自治機構運作，並被視為青年體育部的子機構。然而實際上孟加拉板委會獨立運作，與該部和孟加拉體育總會幾乎沒有任何責任關係，國會常設委員會也很少行使或發揮監督的功能[15]。

這符合國際板球委員會對國家板球委員會的指導原則，如此一來，政府才不會過度干預板球管理，國家板球協會才得維持自主[16]。前孟加拉板委會官員聲稱該委員會受政府和政治影響，特別是領導和管理，以及董事會主席和成員的遴選方面更是如此[17]。孟加拉板委會董事於 2012年3月1日修改委員會章程，隨後首次從委員會內選出董事會成員。現任董事會主席也在這次選舉中選上。然而儘管有選舉制，主席和董事提名過程還是由黨派和政治利益主導[18]。

雖然孟加拉板委會組織法要求選出全國各地代表，但多數董事會成員主要代表達卡（Dhaka）球隊，並與執政黨有關連。據說董事還任意修改組織法滿足現任領導人的利益[19]。會長提名總理事會五名議員[20]並選派常務委員會成員，於是會長或少數被欽點人士就順理成章掌握孟加拉板委會的運作。比賽場地的選擇據說也是根據政治利益考量[21]。另有人指控其中有利益衝突，例如孟加拉板委會某位董事曾任孟加拉超級聯賽特許經營團隊教練[22]。孟加拉板委會也因為缺少發展板球的長期計畫飽受批評，也未開設任何行為感化或道德教育等專門課程[23]。

孟加拉沒有體育運動貪腐的專法[24]。1860 年頒布的《孟加拉刑法》和2004年施行的《反貪腐委員會法》皆禁止不誠實行為和貪腐，但缺乏完整規則、條例或調查板球貪腐相關指控的標準程序。國際板委會為參加成員制定了〈反貪腐守則〉（Anti-Corruption Code），試圖防範全球板球運動貪腐，並成立反貪腐安保單位（Anti-Corruption Security Unit，ACSU），兩者皆有責任確保國際板球有紀律、有誠信。孟加拉板委會於 2012年10月1日施行類似反貪腐守則的法規，於2013年1月1日修正，確保符合國際板委會反貪腐守則。孟加拉板委會的〈反貪腐守則〉允許兩階段上訴[25]。如果要投訴球員或其後勤人員，根據該反貪腐法規第5.1.1條，孟加拉板委會將製定「臨時」紀律小組，主席1人。主席會召集非關當事人且未曾參與案件者3人組成反貪腐裁判庭[26]。裁判庭將審理案件並作出裁判，當事人可向紀律小組申訴。若申訴後未獲得解決，則第二階段可向位於瑞士的國際體育仲裁院（Court of Arbitration for Sport，CAS）申訴[27]。

孟加拉超級聯賽開辦

在這樣的大環境下，孟加拉超級聯賽未做好準備就開辦，過程混亂，採取臨時的措施，沒有適當的比賽政策和規則。球員薪資費率和付款方式無明確標準供依循，任由特許經營者決定。孟加拉板委會和特許經營者未能取得國稅局和孟加拉銀行（中央銀行）對營利事業或外幣支付的許可，以致付不出球員簽約費[28]。如此失察和對球員現金交易的方式，造成許多逃稅漏洞[29]。另有人指控採購過程不透明30。

比賽造假：都是錢惹的禍

體育在塑造社會價值觀和態度有很大的影響力，因為運動造就模範人物，尤其是許多年輕人的崇拜偶像[31]。在孟加拉，板球的受歡迎程度和影響之鉅，該國有63%的人口年齡都在 25 歲以下32。

金錢流通量增加，讓板球更容易發生賄賂和其他非法行為，包括打假球和定點造假（spot-fixing），讓各界擔心比賽的誠信受損。時間較短的賽程，特別是孟加拉超級聯賽的T20賽制（Twenty20 format），被認為是板球運動員、團隊、主辦單位和其他利益相關者快速獲利的方式[33]。據說造假份子假借參加其中某事業投資滲入，再與團隊、球員、裁判和贊助商建立關係。其中有些關係演變成勾結甚至脅迫，特別對年輕球員更是如此，因為許多人家境貧困，更容易被說服成為貪腐幫兇[34]。

球員方面，有一件備受矚目的貪腐案，前國家隊長穆罕默德・阿敘拉芙（Mohammad Ashraful）在各種比賽和錦標賽中收受大筆資金作為定點造假的酬勞。穆罕默德在2001年打破紀錄，以17歲年齡成為史上最年輕得分 100 分的板球運動員。最後阿敘拉芙承認收受組頭70萬塔卡（約美金 10,000 元）預付款，配合在 2010 年 1 月的對抗賽中造假，最終由於提早退場而未能得逞[35]。他承認這筆費用後來改支付另一場2012年斯里蘭卡的 T20 賽制世界盃[36]，並且承認在 2012 年斯里蘭卡超級聯賽期間收取 10,000 美元作為另一場定點造假的酬勞[37]。此外，據報導他在2012年T20賽制世界盃比賽期間參與定點造假，以換取 250 萬塔卡（約合美金30,000元）[38]。孟加拉板委會反貪腐裁判庭在第二版孟加拉超級聯賽中裁定阿敘拉芙定點造假有罪，處以罰款100萬英鎊（約美金13,000元），禁賽八年；之後經上訴減刑至五年，而且如果獲頒國際板球委員會「行為良好」證書，還有機會再減刑兩年。

裁判人員也同流合汙。例如奈迪爾・沙赫（Nadir Shah）就於2013年3月被孟加拉板委會禁賽十年，他被印度電視公司（India TV）暗中拍攝，揭露他涉嫌拿錢在比賽中作出有利於玩家的決定[40]。莊家也被發現積極鼓勵比賽的貪腐行為。2012年2月，巴基斯坦籍薩吉・坎恩（Sajid Khan）試圖闖入球員區遭逮捕並移交給警方。他涉嫌在孟加拉超級聯賽吉大港國王隊（Chittagong Kings）對巴里薩爾火炬隊（Barisal Burners）的比賽造假。據報導，2014年在達卡舉行的T20賽制世界盃上，印度籍阿塔努・杜塔（Atanu Dutta）[42]因涉嫌賽事非法博彩活動於4月份遭捕三次[43]。但兩人之後交保獲釋，至今未有進一步制裁[44]。

事實證明，孟加拉超級聯賽也無法倖免。據報導，達卡鬥士隊（Dhaka Gladiators）的主教練伊安・波恩特（Ian Pont）向反貪腐安保單位投訴，於是反貪腐安保單位提告達卡鬥士隊[45]。波恩特表示球隊大老闆薩利姆・喬杜里（Salim Chowdhury）要求他在某方面造假，好讓球隊在2013年11月對上吉大港國王的比賽輸球[46]。儘管反貪腐安保單位曾和孟加拉板委會簽訂協議，由該單位協助監督、管理、實施、落實孟加拉〈反貪腐守則〉，然而反貪腐安保單位卻沒將該檢舉知會孟加拉板委會或執法當局[47]。反貪腐安保單位未行使公權力取消比賽，反而罔顧可靠的比賽造假消息，讓比賽繼續進行。

收到反貪腐安保單位的通知後，孟加拉板委會成立裁判庭，起訴板球運動員和官員共九人，其中包括三名外籍人士[48]。裁判結果裁定薛哈伯・喬杜里（Shihab Chowdhury）有罪，禁賽十年，罰款 200 萬英鎊（約合美金 25,000 元）[49]，但罰款部分經上訴撤銷。其中六人因無證據證明涉案獲宣告無罪釋放，另兩人坦承犯罪[50]。孟加拉板委會和反貪腐安保單為後來針對薩利姆・喬杜里無罪釋放提出上訴。薩利姆・喬杜里是達卡鬥士隊的另一位老闆，也是薛哈伯・喬杜里的父親。最後他也獲判禁賽十年。

展望未來

孟加拉板委會最近通過採取行動戮力強化反貪腐小組（Anti-Corruption Unit，ACU），如派遣主管人員到南非進行反貪腐訓練。在反貪腐安保單位的協助下，如今孟加拉板委會於國際賽事或系列賽前舉辦賽前反貪腐說明會[51]。雖然效果良好，但仍需從根本上進行改革，特別是長期反貪腐策略方面更是如此。反貪腐小組必須提供必要的人力和技術，迅速有效地調查和起訴，防治貪腐，確保小組獨立性、專業和功效。反貪腐小組應有充分能力監控孟加拉板委會反貪腐守則的落實並加以立法，讓打假球、定點造假及其他形式作弊的行為人負起刑事責任。

應依法設置獨立常設板球監察使辦公室，賦予其對比賽貪腐及違規行為之調查權和起訴權。雖然違反「守則」的行政制裁應屬於孟加拉板委會管轄，但監察使有權力監督球員、教練、裁判員、球隊、特許經營權及孟加拉板委會董事會和高層等所有利害關係人，確保其為自身行為負責。監察使辦公室應受理財務和營運違失的陳情，包括媒體權利、贊助權的分配，以及涉及比賽誠信和和名譽的其他風險面向。由於監察使辦公室獨立行使職權，監察使更應該確保實現理想中的運動自主。

為了改善孟加拉板委會的治理，板委會應對體育部和國會常設委員會負責並受其監督。遵循政府推動全國廉政誠信策略[52]，孟加拉板委會反貪腐小組的任務應擴大為誠信暨反貪腐小組，加強預防性作為，包括提升誠信和道德意識及教育宣導。

參與板球比賽和錦標賽的利害關係人，尤其是特許經營者、經理、教練、隊長、球員和媒體公司，無論是國內還是國外都必須簽名以示承諾維護國際刑事法院〈反貪腐守則〉，遏止違法行為。所有與孟加拉板委會有關人士及其直系親屬、代理人和監察人等相關人士，都應主動公開收入和財富，於收入和財富與合法收入不成比例的情況下接受紀律處分。除此之外還要進行特定資訊分享、教育、交流，潛移默化年輕板球員，加強板球治理和反貪腐基礎建設的需求面和供應面[53]。

附註

1- 伊夫特卡爾・扎曼是國際透明組織孟加拉分會的執行董事。作者獲得盧馬納・沙爾明（Rumana Sharmin）和穆罕默德納爾・阿拉姆（Mohammad Nure Alam）的協助。本個案研究的數據和資料分別取自初級和次級資料。訪問前任和現任球員、孟加拉板委會官員、體育記者和專家，以蒐集初級資料，並檢視網站、媒體報導及相關文件取得次級資料。

2- 板球比賽最早可追溯到 13 世紀，後於 17 世紀廣受英國貴族喜愛，並堅持玩板球應具備「紳士風度」。例如，當擊球手知道自己出局，就該自行離場，即使裁判未判他出局也是如此。詳見《印度時報》，〈為何板球被稱為紳士的遊戲？〉（ ‘Why is cricket called a gentleman’ s game?’ ），2011 年 4 月 17 日，http://timesofindia.indiatimes.com/home/stoi/Why-is-cricket-called-a-gentlemans-game/articleshow/8003522.cms；論壇網站 Quora.com，「為何板球被稱為紳士的遊戲？」 ‘Why is cricket called a gentleman’ s game?’ ，2012 年 11 月 18 日，www.quora.com/Why-is-cricket-called-a-%E2%80%98gentleman%E2%80%99s-game%E2%80%99。

3- 孟加拉板委會前總裁於 2014 年 6 月出任國際板球委員會會長：Cricbuzz.com，〈穆斯塔法・卡莫成為第 11 屆國際板球委員會會長〉（ ‘Mustafa Kamal becomes 11th ICC president’ ），2014 年 6 月 26 日，www.cricbuzz.com/cricket- news/64129/mustafa-kamal-becomes-11th-icc-president。另有一名孟加拉人擔任亞洲板球理事會的執行長。

4- 英國廣播公司於 2011 年 3 月 9 日引用前孟加拉板委會會長薩柏賀山・喬杜里（Saber Hossain Chowdhury）發言：http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/cricket/other_international/bangladesh/9420128.stm.

5- 金錢無孔不入，各界認為比賽的「紳士風度」已敗壞，正如印度傳奇板球員埃拉普利・普拉薩納（Erapalli Prasanna）所說，「這項運動被錢牽著鼻子走，已經不是紳士的遊戲了」（ ‘Money is ruling the sport now and it is no more a gentleman’ s game’ ）：http://sports. ndtv.com/cricket/news/208732-cricket-no-more-a-gentlemans-game-erapalli-prasanna。

6-ESPN 體育網板球專網（ESPN Cricinfo），〈偏好孟加拉超級聯賽，孟加拉板委會內鬨〉（ ‘Preference to BPL leads to clash in BCB’ ），2013 年 8 月 6 日，www.espncricinfo. com/bangladesh/content/story/659477.html。

7- 當比賽結果預先決定好就會發生「比賽造假」情形。「定點造假」則是事先規畫假造比賽過程某特定事件。比賽造假的難度高於定點造假，因為需要包括隊長等至少四位球員串通好。

8- 孟加拉體育總會是隸屬青年體育部的自主性政府組織，依據 1974 年國家體育委員會法設立，後於 1991 年、2003 年、2011 年修訂，屬於高層組織，專職體育發展與控管。詳見 www.nsc.gov/bd。如同其他聯合會的情況，孟加拉體總內有孟加拉板委會代表（第 4〈e〉條，1974 年國家體育理事會法，1991 年 2 月 19 日修訂）：www.nsc.gov.bd/rules/nscact.pdf。

9- 詳見孟加拉板委會官網：www.tigercricket.com.bd/bcb/aboutbcb。

10- 孟加拉板委會掌控板球贊助。印度商業巨擘撒哈拉集團（Sahara Group）經過四年投標前後提供 940 萬美金的資金才成為國家隊的贊助商。先前由印度鄉村電信公司（Grameenphone）向孟加拉板委會支付 122 萬美元取得為期兩年的合約，該合約於 2011 年 12 月到期。請參閱 http://uk.mobile.reuters.com/article/idUKL4E8GU6Y820120530?irpc=932。

11- 資料取自 2014 年 10 月 19 日孟加拉板委會官員關鍵報導人（受訪者要求匿名）訪談及其他次級資料來源，包含孟加拉板委會組織法。

12- 詳見孟加拉板委會，《組織法：2010 年修訂》（達卡：孟加拉板委會，2012 年）

www.tigercricket.com.bd/assets/pdf/BCB-Constitution-2012.pdf。

13- 各委員會分別是：板球營運、媒體通訊、紀律、競賽發展、錦標賽、年齡分組賽、場地、設施管理、裁判、市場營銷及商業、醫療、招標採購、財務、審計、婦女組、後勤及程序、保安、達卡都會隊板球委員會、高績效（新成立）、技術（新成立）。

14- 孟加拉板委會，〈沒有主席的日子：紀律小組〉（ ‘Before the chairman, the disciplinary panel’ ）（達卡：孟加拉板委會，2014 年），第 41 頁，www.tigercricket.com.bd/assets/pdf/apeal/decision.pdf。

15- 關鍵報導人訪談取自孟加拉板委會官員於 2014 年 10 月 19 日、11 月 22 日及前董事於 2014 年 9 月 30 日、10 月 19 日之受訪內容（受訪者要求匿名）。

16- 國際板球理事會備忘錄及條文修訂及重新頒布版第 2.9 條，「成員董事會獨立性」（ ‘Independence of member boards’ ）。

17- 關鍵報導人訪談，訪問前孟加拉板委會董事，2014 年 9 月 30 日、10 月 19 日。

18- 現任總統也是執政黨國會議員。前幾任總統也是如此。詳見孟加拉板委會，「總統名單」（ ‘List of presidents’ ），www. tigercricket.com.bd/bcb/former-president。

19- 關鍵報導人訪談，訪問前孟加拉板委會董事，2014 年 9 月 30、10 月 19 日及其他次級資料來源。

20- 孟加拉板委會（2012 年），〈組織章程〉（ ‘Constitution’ ），第 9.3（9.3.8）條，第 7 頁。

21- 例如，儘管座擁世界級場地，柏谷拉薩西德體育館（Bogra-Shahid Chandu），當時主辦機關並未選用作為比賽場地，無獨有偶希爾耶特體育館（Sylhet）儘管是國際標準場館，卻未被另一主辦機關選用，其中的主要考量是因為場地皆於政治對手執政期間完工。資料來源：關鍵報導人訪談，前孟加拉板委會董事，2014 年 9 月 30 日、10 月 19 日。

22- 特許經營體系（出租球隊及品牌的權利）最初引入孟加拉時有三年的期限，由於成效良好如今已納入成為國內板球的永久項目。

23- 關鍵報導人訪談，於 2014 年 10 月 23 日訪問現任國家板球隊隊員另於 2014 年 10 月 28 日訪問前國家板球隊隊長和現任孟加拉板委會營運委員會成員的重要線人訪談（受訪者要求匿名）。

24- 孟加拉板委會，〈面對反貪腐審判法庭：案件編號。1/2013〉（ ‘Before the Anti-Corruption Tribunal: Case no. 1/2013’ ）（達卡：孟加拉板委會，2014 年），第 16 頁，www.tigercricket.com.bd/assets/pdf/anticorr/detfinal.pdf。

25-ESPN 體育網板球專網，〈國際板委會、孟加拉板委會聯合上訴孟加拉超級聯賽反貪腐裁判庭之判決〉（ ‘ICC, BCB to appeal BPL anti-corruption tribunal’ s verdict’ ），2014 年 7 月 18 日，www.espncricinfo.com/bangladesh/content/story/761553.html。

26- 根據孟加拉板會〈反貪腐守則〉第 5.1.2 條規定，「反貪腐裁判庭之組成，得有一人為孟加拉國最高法院退休法官 / 退休之地方法官，並得擔任裁判庭召集人。有一人得具有板球專長。另一人得指派於社會上德高望重之平民出任。」

27- 國際體育仲裁院（CAS）為國際準司法機構，主要任務為解決與體育有關的爭端，總部位於瑞士洛桑，法院分佈紐約、雪梨、洛桑。

28- 例如由於未從財政部或中央銀行收到書面許可，無法支付多位外國球員簽約費。孟加拉板委會作為擔保人，必須承擔支付費用之最終責任並已陸續支付該費用。然而孟加拉板委會從未從特許經營者或球員方面取得付款相關詳細正式文件，目前持續等待中。關鍵報導人訪談，孟加拉板委會官員，2014 年 10 月 19 日、11 月 22 日；英國小報《每日星報》（Daily Star）（孟加拉），〈孟加拉板委會瞎忙〉（ ‘BCB chasing its own tail’ ），2012 年 11 月 2 日 http://archive.thedailystar.net/newDesign/print_news.php?nid=255855。

29- 關鍵報導人訪談，孟加拉板委會官員，2014 年 10 月 19 日、11 月 22 日。

30- 關鍵報導人訪談，孟加拉板委會官員，2014 年 10 月 19 日、11 月 22 日；多位記者，2014 年 9 月 28 日、11 月 3 日；多位前孟加拉板委會董事，2014 年 9 月 30 日、10 月 19 日。

31- 國際透明組織，《國際板球理事會治理回顧：代表國際透明組織呈交》（ICC Governance Review: Submission on behalf of Transparency International）（倫敦：國際透明組織，2011 年）。

32- 美國商務部，〈人口趨勢：孟加拉國〉（ 'Population trends: Bangladesh' ），投影片第 92-4 頁（華盛頓特區：商務部，1993 年），

www.census.gov/population/international/files/ppt/ Bangladesh93.pdf。

33- 關鍵報導人訪談，於 2014 年 9 月 28 日、11 月 3 日訪問多位記者（受訪者要求匿名）。

34- 關鍵報導人訪談，於 2014 年 10 月 19 日及 11 月 22 日訪問孟加拉板委會官員；於 2014 年 10 月 28 日訪問前國家隊隊長及現任板委會營運委員會成員；於 2014 年 10 月 23 日訪問現任國家隊隊員（受訪者要求匿名）。

35- 孟加拉板委會，〈反貪腐審判庭出庭：案號 1/2013：裁處〉（ 'Before the Anti-Corruption Tribunal: Case no. 1/2013: Determination' ）（達卡：孟加拉板委會，2014 年），www.tigercricket.com.bd/assets/pdf/anticorr/detreason.pdf；孟加拉日報（Prothom Alo）（孟加拉），2013 年 5 月 31 日。

36- 孟加拉日報（孟加拉），2013 年 5 月 31 日。

37- 同上。

38- 同上。

39- 根據〈反貪腐守則〉第 6.4、6.3.3、6.1.2.1、6.1.2.2、6.1.2.3、6.1.2.7、6.1.2.8 條，裁判庭考量他認罪：孟加拉板委會（2014 年），〈裁處〉（ 'Determination' ）；《每日星報》（孟加拉），〈阿敘拉芙改判禁賽 5 年〉（ 'Ashraful's ban now for 5 yrs' ），2014 年 9 月 30 日，www.thedailystar.net/atrafuls-ban-now-for--5-yrs-43961；孟加拉板委會（2014 年），〈沒有主席的日字〉（ 'Before the chairman' ）。

40-ESPN 體育網板球專網（ESPN Cricinfo），〈孟加拉板委會准許奈迪爾・沙赫（Nadir Shah）擔任比賽裁判〉（ 'BCB allows Nadir Shah to officiate in match' ），2014 年 9 月 28 日，www.espncricinfo.com/bangladesh/content/story/785529.html。

41-ESPN 體育網板球專網，〈假球逮捕案疑雲籠罩孟加拉超級聯賽〉（ 'Cloud over BPL after fixing arrest' ），2012 年 2 月 27 日，www.espncricinfo.com/bangladesh-premier-league-2012/content/story/555380.html。

42-40 歲男子先前於 2014 年 4 月 3 日 T20 賽世界盃期間於孟加拉孟納波藍港（Benapole Land Port）被捕，三天後又在達卡遭快速行動營（Rapid Action Battalion，RAB）逮捕。

43- 孟加拉當地新聞網站（Bdnews24.com）（孟加拉），〈印度籍組頭三度獲逮捕〉（ 'Indian bookie arrested for third time' ），2014 年 4 月 13 日，http:// bdnews24.com/bangladesh/2014/04/13/indian-bookie-arrested-for-third-time。

44- 孟加拉當地新聞社（New Age），〈印度籍組頭保釋〉（ 'Arrested Indian "bookie" released on bail' ），



籃球跟足球同樣容易有假球現象，然而這一點卻從沒在各國比賽造假報告中提出來探討。

圖 4.1 比賽造假：足球 vs. 籃球

2014 年 4 月 11 日，http://newagebd. net/1831/arrested-indian-bookie-released-on-bail/#sthash.i4bskmIr.LMM7KrPK.dpbs。

45- 伊安・波恩特（Ian Pont）是前英國板球運動員，主要效力於埃塞克斯隊（Essex）。他於第二屆孟加拉板球超級聯賽擔任達卡鬥士特許經營隊主教練期間成為第一位向反貪腐安保單位官員通報假球陰謀的人：《每日星報》（孟加拉），〈理性裁判對抗孟加拉板球超級聯賽貪腐〉（ 'Reason judgement on BPL corruption' ），2014 年 6 月 11 日，www.thedailystar.net/ sports/reason-judgement-on-bpl-corruption-28052。

46-2013 年 2 月 1 日晚間討論比賽造假和定點造假的細節，隔天波恩特就向反貪腐安保單位反貪腐經理彼得・歐西（Peter O'Shea）揭露消息。根據目擊證人表示，比賽開始前，反貪腐安保單位就知道達卡鬥士打算如何輸掉比賽、會有誰參與、如何進行定點造假等細節。孟加拉板委會（2014 年），〈案號：1/2013〉。

47- 孟加拉板委會，〈反貪腐裁判庭出庭：案號 1/2013：裁處：結論和命令〉（ 'Before the Anti-Corruption Tribunal: Case no. 1/2013: Determination: Conclusions and Orders' ）（達卡：孟加拉板委會，2014 年），www.tigercricket.com.bd/ assets/pdf/anticorr/detconclusion.pdf；關鍵報導人訪談，於 2014 年 9 月 28 日、11 月 3 日訪問多位記者。

48- 薛哈伯吉山・喬杜里（Shihab Jishan Chowdhury）（達卡鬥士隊老闆）、薩利姆・喬杜里（Salim Chowdhury）（達卡鬥士隊老闆）、高拉福・拉瓦特（Gaurav Rawat）（先知鬥士隊〈Mohammad Gladiators〉官員）、穆罕默德・拉菲克（Mohammad Rafique）（球員）、莫薩拉夫・賀山（Mosharaff Hossain）又名魯伯（Rubel）（球員）、馬布布・阿蘭姆（Mahbubul Alam）又名羅賓（Robin）（球員）、戴倫・史蒂文森斯（Darren Stevens）（球員）、考沙爾・洛庫拉賀奇（Kaushal Lokurachchi）（球員）以及穆罕默德・阿敘拉芙（Mohammad Ashraful）（球員）：孟加拉板委會（2014 年），〈案號 1/2013〉。

49- 孟加拉板委會（2014 年），〈裁處〉（ 'Determination' ）。

50-《每日星報》（2014 年 6 月 11 日）。

51- 關鍵報導人訪談，於 2014 年 10 月 19 日訪問孟加拉板委會官員；其他二手來源。

52- 國家廉政策略是一套全面性目標、策略、行動計畫，旨在持續提高國家和非國家機構的運作獨立性、課責制度、效率、透明度、成效性：衡平法編年史（Chancery Law Chronicles）（孟加拉），《國家廉政戰略框架：打擊貪腐之兼容性作法》（ 'Framework of National Integrity Strategy: an inclusive approach to fight corruption' ）（達卡：孟加拉政府，2008 年），www.clcbd.org/document/download/143.html。

53- 獨具特色的實例，因國際透明組織孟加拉分會倡議，國家板球隊於 2013 年國際反貪腐日前夕承諾「向貪腐說不」，公開承諾遠離貪腐：國際透明組織孟加拉分會，〈孟加拉國家板球隊向貪腐說不〉（ 'Bangladesh national cricket team says no to corruption' ），2013 年 12 月 8 日，www.ti-bangladesh.org/beta3/index.php/en/ activities/4460-bangladesh-national-cricket-team-says-no-to-corruption。絕對有必要持續、擴大類似的行動，並吸引更多包括孟加拉板委會等利害關係人投入。

4-4 運動機構和民意的落差
立陶宛民眾眼中的比賽造假
盧蓋爾・川派特（Rugile Trumpyte）1

近來立陶宛似乎從未發生比賽造假事件，沒有相關資訊，也沒有公開的調查。突然在2011年，有人指控立陶宛籃球聯盟（Lithuanian Basketball League，LKL）（Lietuvoskrepšiniolaga，LKL）納格利斯球隊（Naglis）的球員納格利斯球隊（Naglis）賭自己輸30分[2]。這不僅是立陶宛有史以來首樁比賽造假案，更是發生在全國最受歡迎的運動，全民的「第二宗教」上。儘管如此，事發之後沒有任何體育誠信的公開辯論，也沒人探討問題的潛藏規模。立陶宛籃球聯盟和立陶宛籃球協會（LKF）（Lietuvoskrepšiniofederacija，LKF）實施金錢和紀律方面的制裁[3]，但從此之後就沒下文了。

立陶宛第二次傳出運動貪腐事件是在2012年年底，總部位於瑞士的監察組織雷達體育集團（Sportradar）聲稱立陶宛是可能是歐洲前十大打假球次數最多的國家[4]。這是體育界面對第二波警告，但立陶宛籃球聯盟和籃球協會似乎不打算公開承認問題，打算私下了事。

也許體育主管機關沒盡力倡導誠實運動，但立陶宛人民很明確表示，籃協和籃聯都有責任捍衛體育的誠信，所以應該要解決問題。根據國際透明組織立陶宛分會 2014年的研究，有68%的立陶宛人認為體育的正直誠信非常重要，其中大多數人都同意就算自己最愛的球隊打假球也該受罰[5]；有57%的博彩玩家表示他們會因此停止下注；收看電視轉播的人有44%表示會因此停止收看；買票進場的人則有一半表示他們會放棄現場觀賽。

面對民眾要求誠實比賽，立陶宛球員反應如何？為了找出答案，國際透明組織立陶宛分會展開史上首次具有代表性的職籃和職足聯盟假球研究，透過問卷方式調查100名足球員和259位籃球員[6]的經驗和觀感。結果顯示，籃球跟足球同樣容易有假球現象，然而這一點卻從沒在各國比賽造假報告中提出來探討。

該研究各項發現顯示立陶宛的運動產業面臨很大的挑戰，包括每五個足球員和每七個籃球員就可能有一人涉嫌造假，不管有沒有被發現都算[7]。根據蒐集到的資料，教唆球員造假的人有隊友、前同事和球隊老闆。有21%的籃球員承認曾經被要求打假球。

該研究獲得媒體廣泛報導，並引起社會議論紛紛。然而就算事件爆發之後，仍有超過一半的受訪球員表示，不認為比賽造假是大問題[8]。

問題的根源

為何球員會同意這些約定？研究顯示足球員和籃球員日常生活上遇到的問題，到頭來變迫使同意比賽造假的主因。許多球員都表示基於財務的原因：需要額外收入（52%），或是陷入財務困難（16%），有時候則是因為遲發薪水（13%）。

有些球員根本不知道自己可向球隊爭取什麼權利[9]。研究指出，有18%的球員甚至沒跟球隊簽約；有62%的球員表示，去年至少有一次遲發薪水[10]。沒有合約的球員往往不了解合約所賦予的法律保障，也不懂哪些條款能夠在受傷等非常時刻給予保障。受傷是最急迫的問題之一，因為有些球員受傷就領不到薪水了。

研究結果啟發了國際透明組織立陶宛分會舉辦全國職業球員誠信研討會，球員難得有機會能夠親自參與討論，並提升自己對工作大環境的認識。結束比賽造假的風險、對球員職涯的影響及如何避免，球員一致表示，目前不見任何有效改善比賽造假和協助運動員的措施。

首先，檢舉的人沒有保障，而且也沒有安全的通報管道。就算球員決定通報造假的消息，也不確定通報的消息會被如何處理，不知道自己會遇上什麼後果。整體來說，國際透明組織發現立陶宛在保護報案人方面的作為是全歐盟地區作最少[11]。同時，立陶宛刑法沒針對運動詐欺制定特殊條例，因此執法機關的調查始終無法有成功的處置結果。

研究發現

確定立陶宛體育界有比賽造假後，接下來第一步行動就是公開承認這個現象的存在，並斬釘截鐵表示不會縱容。這一動作非常重要，因為球迷已表示，就算是心愛的球隊和球員被發現涉嫌造假也應該處罰。

附註

1- 盧蓋爾・川派特是國際透明組織立陶宛分會的專案經理。

2-2011 年 4 月 5 日，納格利斯球隊（Naglis）球員遭人指控賭自己輸球扎吉利斯球隊（Zalgiris）輸 30 分；詳見立陶宛籃球新聞網站 BasketNews.lt，〈納格利斯球員賭自家球隊輸球（新增評論）〉（ “Naglio” žaidejai state prieš savo komanda¸ (papildyta – komentarai)’ ），2011 年 4 月 6 日，www.basketnews.lt/news-38465-skandalas-lkl-naglio-zaidejai-state-pries-savo-komanda-papildyta-komentarai.html#.VOx3vizEpKo。

3- 涉入造假的球員每人遭處 869 歐元罰金：BasketZone.lt，立陶宛籃球聯盟裁罰涉賭博案球員（ ‘LKL skyre baudas lažybose dalyvavusiems “Naglio” žaidejams’ ），www.basketzone.lt/naujienos/7651-lkl- skyr-baudas-laybose-dalyvavusiems-qnaglioq-aidjams-.html。

4- 阿爾巴尼亞電視公司（Albania Screen），〈雷達體育集團（Sportradar）：阿爾巴尼亞足球，歐洲最腐敗〉（ ‘ “Sportradar”: Albanian football, the most corrupted in Europe’ ），2012 年 11 月 30 日，http://news.albanianscreen.tv/pages/news_detail/51996/ENG。

5- 詳見國際透明組織立陶宛分會，〈立陶宛民眾如何看待不公平比賽〉（ ‘Lietuvos gyventojai apie nesa¸žiningus susitarimus sporte’ ）（維爾紐斯：國際透明組織立陶宛分會，2014 年），http://transparency.lt/media/filer_public/2014/01/21/ gyventojai_futbolas_krepsinis_2014.pdf。

6- 於 2013 年 12 月向球員進行問卷調查。國際透明組織立陶宛分會另委託民調機構 VISEO 於 2013 年 10、11 月進行代表性民意調查。

7- 國際透明組織立陶宛分會，〈不安全的運動博彩〉（ ‘Nesa¸žiningi susitarimai sporte’ ）（維爾紐斯：國際透明組織立陶宛分會，2014 年）http://transparency.lt/media/filer_public/2014/01/22/sportininku_apklausos_rezultatai_2014_1.pdf。

8- 有 45.1% 球員表示比賽造假是小問題；有 16.4% 球員表示完全不是問題。

9- 這個問題在舉辦職足和職籃誠信研討會時更加浮上檯面。

10- 同上。

11- 國際透明組織，《在歐洲報案：歐盟地區報案人的法律保障》（Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU）（柏林：國際透明組織，2013 年），http://transparency.lt/media/filer_public/2013/11/05/praneseju apsaugos ataskaita_es.pdf。

4-5 澳洲以「國家政策」對付比賽造假

簡恩 · 埃利斯（Jane Ellis）1

在2011年以前，澳洲曾自以為很安全，不如其他地方的運動充斥惡劣的貪腐舞弊，然而隨著線上博彩發展及組織犯罪跨國界，時代變了。全國性調查更證明澳洲也該改變一下[2]。

已採取的行動

澳洲是聯邦制，國家政府無權直接立法約束運動比賽造假，然而透過澳洲政府委員會（Council of Australian Governments, COAG）架構，澳洲大英國協各位部長和領地首長得以共同協商，並同意於各省和領地推動改革，明文規定運動、比賽造假及博彩相關活動。

協商成果就是「比賽造假之國家政策因應」，於2011年6月達成協議並出版同名報告書[3]。該國家政策具備以下原則：
- 為全國遏止並處理澳洲比賽造假之一致性作法；
- 於政府、運動、博彩業者、執法單位之間形成資訊共享及高效率網絡；
- 為全國一致之運動行為準則；以及
- 積極參與國際打擊比賽貪腐之作為，包含國際行為準則及國際組織。

有關比賽造假方面，國家政策規定下列跨政府共同禁止之特定行為，違者將處最高有期徒刑10年：
- 參與貪腐及可能影響博彩結果之行為；
- 協助貪腐和可能影響博彩結果之行為；
- 隱瞞該類行為、協議或安排；
- 使用不正當資訊以達博弈目的。

各政府並同意就以下方面實施全國一致立法措施：
- 成立各運動競賽項目之專門管理單位，由各管轄區承認並於相關主管機關登記立案；
- 由專門管理單位代表其運動項目與合法博彩機構接洽；
- 由專門管理單位會向相關主管機關登記所有開放投注之賽事。

各地政府也同意，落實國家政策必須有全國一致作為，以確保各部會、政府、博彩主管機關、運動組織及博彩機構之間共同協作、合作。國家運動誠信機關（National Integrity of Sport Unit）扮演管理、監督、協調的角色[4]。

以下是禁止比賽造假之相關法規：
- 《犯罪行為（詐賭）法2012年修正》（新南威爾斯省）；
- 《犯罪行為（運動誠信）法2013年修正》（維多里亞省）；
- 《刑法合併（詐賭）法2013年修正》（南澳洲）；
- 《刑法（詐賭）2013年修正》（昆士蘭省）；及
- 《刑法（詐賭）2013年修正》（北領地）。

運動產業也正實施維持運動誠信的專門程序。主要職業及參與式運動聯盟（Coalition of Major Professional and Participation Sports，COMPPS）提供運動博彩誠信教育、博彩紀律，以及行為準則及誠信程序[5]。



有些國家禁止參賽者投注自己球隊的賽事。制定全球標準可明文禁止選手投注自己的比賽 / 聯盟，甚至自己的運動項目完全禁賭。

圖 4.2 全面禁賭

更多要採取的行動

大多省分和領地皆已立法明文禁止比賽造假並實施國家政策目標，其中以維多利亞省為主的數個省分正積極執法。舉例2013年維多利亞警察逮捕九名歐洲足球員和一名教練，他們涉嫌加入比賽造假集團，同時還在澳洲職業隊踢球[6]。2014年7月，維多利亞警察逮捕七名男性，其中不乏球員涉嫌參加網球比賽造假集團，而且牽涉國家及國際級賽事[7]。

各地政府所同意並實際採取的行動確實值得肯定，但更需要所有主管當局嚴格執法。比賽造假事件不可能只發生在維多利亞省。澳洲全國各地開始意識到比賽造假的風險越來越大[8]，尤其足球和板球更是如此[9]。光靠執法單位無法解決比賽造假的問題。許多運動法規仍缺乏完善的治理架構，缺少透明度和課責制。有些潛在問題有可能沒被發現，無法以快速、強硬的方式處理，要不然就是被球員、裁判、運動主管單位息事寧人了。

附註

1- 簡恩・埃利斯是國際透明組織澳洲分會主任及企業治理顧問公司（Assertia Pty Ltd.）董事經理。

2- 澳洲政府聯合選任委員會於 2011 年針對互動式及線上博彩及博彩廣告進行調查，突顯澳洲運動貪腐風險； 詳 見 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Former_Committees/gamblingreform/completedinquires/2010-13/ interactiveonlinegamblingadvertising/index#。新南威爾斯省法律改革委員會於 2011 年公布的報告書《詐賭》（Cheating at Gambling）也有類似調查發現；詳見 www.lawreform.justice.nsw.gov.au/agdbasev7wr/lrc/documents/pdf/r130.pdf。澳洲犯罪委員會報告書《組織犯罪和運動禁藥》（Organised Crime and Drugs in Sport），於 2013 年 2 月起詳細記錄組織如何滲入體育界，球隊獲得贊助時鮮少懷疑金錢來源，服用禁藥的運動員容易被延攬加入犯罪集團協助貪腐；詳見 www.crimecommission. gov.au/sites/default/files/organised-crime-and-drugs-in-sports-feb2013.pdf。

3- 詳見 www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/F6DB8637F05C9643CA257C310021CCE9/$File/National%20Policy%20on%20Match-Fixing%20in%20Sport%20%28 FINAL%29.pdf。

4- 國家運動誠信機關（National Integrity of Sport Unit）隸屬澳洲協衛生部，提供全國管理、監督、協調跨政府的保護澳中運動誠信行動，免於禁藥威脅、比賽造假及其他形式的貪腐問題。該單位向體育組織提供誠信工具（包括防制比賽造假的政策範本），開設反造假教育宣導課程、提供運動博彩機構指導方針。該機關的職掌內容持續擴大中。詳見 www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/national-integrity-of-sport-unit。

5-COMPPS 包括澳洲足球聯盟（Australian Football League）、澳洲橄欖球協會（Australian Rugby Union）、澳洲板球（Cricket Australia）、澳洲足球總會（Football Federation Australia）、國家橄欖球聯盟（National Rugby League）、澳洲籃網球協會（Netball Australia）和澳洲網球協會（Tennis Australia）；詳 www.compps.com.au/index.html。

6- 澳洲足球聯合會（Football Federation Australia），〈維多利亞警方逮捕比賽造假嫌犯〉（ ‘Victoria police make arrests into alleged match-fixing’ ），2013 年 9 月 15 日，www.footballaustralia.com.au/article/victoria-police-make-arrests- into-alleged-match-fixing/168hht90cmc0r137n9p4vcb5el。

7-《時代報》（The Age）（澳洲），〈幫派區警察逮捕假球男嫌四人〉（ ‘Gangland police arrest six men on tennis match fixing allegations’ ），2014 年 7 月 18 日，www.theage.com.au/victoria/gangland-police-arrest-six-men-on-tennis- match-fixing-allegations-20140718-zucky.html。

8- 實例詳見《雪梨早報》（Sydney Morning Herald）（澳洲），〈馬來西亞隊加入昆士蘭足球聯盟恐引來比賽造假〉（ ‘Match-fixing fears as Malaysian team joins Queensland football league’ ），2014 年 2 月 16 日，www.smh.com.au/sport/soccer/matchfixing-fears-as-malaysian-team-joins-queensland-football-league-20140215-32sdz. html。

9- 澳洲和紐西蘭為 2015 年國際板球委員會世界盃聯合主辦國。

4-6 比賽造假預防的功效

烏爾里克・史匹茲（Ulrike Spitz）[1]

預防措施的必要性

造假的成因和影響錯綜複雜[2]，可能是為了牟利，也可能為其他因素，例如想控制比賽結果等。普遍以現金交易的文化：裁判的旅行開銷、球員的期望紅利、代理人手續費等，降低非法活動的風險卻提高個人被牽連的風險。運動員高薪、自由時間多、易受賭博誘惑等工作性質更容易捲入造假，加以線上博彩日益盛行，提供即時和跨國交易，於是組織犯罪活動暴增，視比賽造假為低風險高報酬的活動。

當運動組織15年前左右開始正視比賽造假問題時，各界反應不一。有些如網球或板球等運動早在2000年就實施預防性計畫，但足球卻直到2009年爆發大規模歐足博彩醜聞後[3]才開始認真處理這個問題。以前遇到假球指控的第一反應都是先報警處理，以為罪魁禍首都是賽局之外的犯罪份子。然而少了球員、裁判或主管人員的共犯，比賽就無法造假，因此需要從法律制度、執法程序到公眾意識及運動支持者參與的整合式因應方式。看起來運動組織最有責任推動預防性計畫，保護賽事及球員。

長久以來運動組織始終拒絕承擔這份責任。近幾年雖然速度緩慢，但業界開始了解問題，只是目前仍有許多組織還得經過一番遊說才願意採取有效的預防性措施。

營造有助於預防的環境

許多運動員和裁判都不知不覺誤入歧途，因此成為別人眼中的肥羊。正因為如此，加強運動員、教練、裁判及官員等目標群體的問題意識、教育、訓練，才能夠防患於未然

了解問題並辨識風險

首要之務是提高體育界的問題意識。運動員、教練、裁判、官員及家長等所有相關人士都應該了解危險，被操控之前就知道危險的來源，並能夠察覺危險。這些人應該熟悉自己運動特有的風險，也要知道什麼行為會讓自己受人操控；他們必須知道運動習慣和比賽造假之間的關聯，諸如現金交易、賭博或為了運動因素而操控比賽。唯有讓所有人了解這些挑戰，才確實有機會成功預防。

規則

成功防範的前提就是針對運動組織內現有的造假行為訂定堅實的規則和規範，在司法程序之外採取行政處分。所謂違反規定不僅是違反公共法律，還要強制組織內部處分，體育界應該要有此共識。罰則要發揮遏止作用，運動員和其他相關人士必須完全清楚這些規定和規範，也要知道違規的後果。

目前尚未有全球性通用規則，沒有規範運動員等造假人士的範本，不像其他如反禁藥等相關規定[4]。有些國家和運動禁止參賽者對自家球隊的結果下注。以德國足球聯盟（German Football League，DFL）的德國甲級足球聯賽（Bundesliga）為例，這項規定還擴大適用球員的親朋好友[5]。制定全球標準不僅可以明文禁止運動員和其他參加人員投注對手 / 聯盟的比賽，還可禁止投注該運動項目的任何比賽。如此就能很清楚規定，進而降低賭博成癮的風險、減少比賽造假的機率。

監察使和檢舉制度

通風報信向來是公認打擊政界和業界貪腐的方法，近來也越來越適用體育界，更是預防性計畫成功的關鍵。有些國家和運動已經建立通報制度，稍有比賽造假的跡象就立刻通報。舉例德國甲級足球聯賽（Bundesliga）於2011年設置監察使（ombudsmen），一方面負責接收通報資訊（必要時可匿名通報），另一方面則替涉案人員提供諮詢及協助[6]。監察使必須是獨立的第三方並履行保密義務。監察使也必須注意保障揭弊者的安全，並確保未來新法規都必須保障揭弊者的安全。

高層的態度

打擊各種違失的最重要原則就是要行得正、坐得端；以貪腐和比賽造假為例，不僅在場上打一場公平的比賽，場外的言行也應該光明磊落。舉例來說，假使某年輕運動員所屬的球隊主席在公開場合一派輕鬆地談論賭博的事，彷彿怎麼賭都不會上癮，該名年輕運動員怎可能知道賭博的危險性[7]？球隊長官都付不出運動員薪水了，哪有能力去保護他們？當職業運動員薪水很差，有時候甚至領不到錢，球員就可能被迫同意造假，只求賺錢養家。另一方面，當年輕運動員回報的上級長官因為涉嫌貪腐或其他違失而登上頭條新聞，怎還能指望年輕運動員從日常情境學習什麼是違失？

前線管理者的言行會影響預防計畫的成敗。經營者要取信於人就必須遵守規則，樹立榜樣，避免模稜兩可，支持符合職業道德的行為，並提升大家對運動的風險意識。換句話說，如果經理人真有心對付比賽造假，那麼所有聯合會、協會和球隊的第一線管理階層都必須建立良好的治理制度，落實透明誠信原則。

預防的內容與作法

背景知識

首先，所有相關人士都必須對比賽造假最重要的議題有基本認識。教練或官員具備基本知識才能進一步對運動員提供建議或訓練。運動員自己也必須對比賽造假和賭博成癮有基本認識，才能了解假球或賭博成癮的危險，或是內幕消息對於想藉博彩獲利的人有何等價值。通常很少有運動員會意識到這些問題。所謂內幕消息包括：

- 受傷：哪些選手剛受傷或體適能測試沒通過；
- 隊員上場：賽前決定誰先發；
- 隊員交易：那些球員離開 / 加入球隊；
- 管理階層改組：新的經理可能是誰；
- 財務困難：球隊付不出球員薪水，或繳不起其他費用；
- 贏球動力：例如某球隊不擔心在某個盃的賽事遭淘汰，因為宣傳才是重點；以及
- 各種人為因素：球員在訓練期間打群架[8]。

運動員也應該了解賭博成癮的危險和後果。運動員寄宿專科學校的教練、運動員家長和教師都該知道如何早期發現賭博問題。

文字方框 4.1 職業足球內的賭博風險

目前有研究9及多起個案顯示，由於足球員所處的環境特殊，導致賭博成癮的風險很高。球員都很年輕，有很多空閒時間，如搭客運去外地比賽時在車上沒事做很無聊。再加上運動員本身好勝心強，很習慣從事冒險的行為等，搭車的時間就被用來博弈，無論是撲克牌或紙牌遊戲或上網投注比賽結果等。快速投注顯然有其迷人之處。除此之外，大多運動員都是年紀輕輕就坐領高薪，相較於其他同儕更容易魯莽行事。曾經賠本或賭博成癮的運動員就容易成為造假份子的目標，如德國足球員勒內・施尼茨勒（René Schnitzler）就因為染上賭癮而成為比賽比賽造假的幫兇—如他的傳記內容所述[10]。

特定對象

運動員生涯通常從很年輕就開始，預防及教育也必須如此。目前許多預防計畫都從 15 或 16 歲運動員開始。應該再推廣至小型賽事的運動員，因為他們屬於高風險群。小型賽事的球隊通常不會給運動員太高的薪水，甚至不按時發薪，而且這類賽事較不受到社會關注，更容易被造假集團盯上。然而教育不只侷限於運動員：所有相關人士，從教練、官員、裁判、到家長，都應該參加預防性計畫，也必須知道各種重要議題與危險。

多管齊下

重點應放在提高意識、提供教育和訓練。舉例德國（足球）、奧地利（足球）、立陶宛（籃球）等許多國家和運動項目已經發行資訊手冊和傳單，同時德國、希臘、克羅埃西亞及奧地利則針對不同目標團體提供e化學習課程、工作坊和面對面訓練（德國、奧地利、義大利）。個案研究和日常情境模擬的成效最大。所有參加人員都應該知道看似無害的情況，最後可能會變成嚴重問題。受訓成員應該有能力妥善因應，並知道實際發生的時候該如何求援。

這些方法可以是口頭互動式或參與式演練，讓全體成員親身參與，唯有親身參與才是真正的學習。

另外還要定期召開會議或工作坊，至少一年一次，不能只是球員職涯唯一的一次。以德國職業足球聯盟為例，預防性計畫是青年活動中心的必備課程。教練也必須留意日常生活中的問題，無論是訓練期間或是去外地參加比賽都是如此。至於特殊運動員寄宿學校方面，負責人員則必須持續監控和監督。

結論

預防是對付比賽造假最重要的武器。搭配必要規則和紀律制度，運動組織能做的就是透過預防行作為，將結果被操縱的風險降到最低。當運動員、裁判、官員團結抵制造假，比賽就不可能被操控，就算組織犯罪出馬也沒用。然而光是教育運動員、教練和裁判還不夠，更重要的是建立體育界各部門透明、正直及誠信運作。運動組織有責任提升良善治理，要讓外界看到落實。光在宣言裡寫寫公平的比賽和樹立榜樣的原則還不夠，必須於日常生活中落實。

附註

1- 烏爾里克・史匹茲是國際透明組織德國分會體育工作組的成員。

2-「比賽造假」是最廣義說法，包括操縱運動賽事的結果和運動賽事（或與體育賽事直接相關者）舉辦期間有一人或多人故意比輸或做出某種違背遊戲規則的動作。歐洲理事會〈體育比賽操縱規範公約〉將「體育比賽操縱」定義為「為了不正當改變比賽結果或過程而做的某種刻意的安排、作為或漏失，以完全或部分消除前述運動賽事的不可預測性，以期為自己或他人獲得不正當的好處」：第 1 章，第 3 條，名詞定義第 4 點。

3-《衛報》（英國），〈歐洲爆出「前所未見」假球醜聞〉（ ‘Europe hit by “biggest-ever” match-fixing scandal’ ），2009 年 11 月 20 日，www.theguardian.com/sport/2009/nov/20/uefa-match-fixing-germany。

4- 世界反禁藥組織（加拿大），〈法規〉（The code），www.wada-ama.org/en/what-we-do/ the-code。

5- 詳見 www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/50986-08_Rechts-Verfahrensordnung.pdf（第 1 條第二號）。

6- 團結對抗比賽造假網站（Gemeinsam-gegen-Spielmanipulation.de）（德國），〈要比賽不要造假〉（‘Spiel Kein falsches Spiel’）http://gemeinsam-gegen-spielmanipulation.de/pdf/Broschuere_Spielmanipulation.pdf.。

7- 運動網站 Sport.de（德國），〈足球名人烏利·赫內斯賭球賽獲利〉（‘Hoeneß feiert Gewinn durch Zockerei’），2013 年 11 月 10 日，www. sport.de/medien/fussball/bundesliga-1/33883-19de9b-52f1-13/hoeness-feiert-gewinn- durch-zockerei.html。

8- 國際透明組織，〈解決比賽問題需要良善治理〉（‘Tackling match fixing needs good governance’）（柏林：國際透明組織，2012 年），http://blog.transparency.org/2012/09/24/tackling-match-fixing-needs-good-governance。

9- 詳見海瑟·華多（Heather Wardle）和安德魯·吉本斯（Andrew Gibbons），〈運動員賭博〉（‘Gambling among sports people’）www.thepca.co.uk/assets/files/pdfs/Embargoed%20gambling%20research%5B4%5D.pdf；ESPN（英國），〈新研究發現運動的賭博問題〉（‘Sport’s gambling problems revealed in new research’），2014 年 12 月 3 日，www. espn.co.uk/football/sport/story/375657.html。

10- 詳見威格柏·羅爾（Wigbert Löer）和蘭諾·薛佛（Rainer Schäfer），《勒內·施尼茨勒：賭徒聯盟：職業足球員的自白》（René Schnitzler: Zockerliga: Ein Fußballprofi packt aus）（居特斯洛：居特斯洛出版社，2011 年）。

4.7 對付芬蘭足球賽造假媒體出新招

阿努卡・提蒙楠（Annukka Timonen）[1]

雖然目前還不確定問題有多大，芬蘭顯然很容易發生比賽造假事件。夏季是芬蘭的比賽旺季卻是其他國家的淡季，因此容易吸引造假集團上門，加上財務困難讓足球隊和球員更容易受外力拉攏[2]。

目前缺乏足夠的力量遏阻跨國造假集團。調查前必須先蒐集足夠的證據，過程冗長困難，也無現行法律或機構專門處理造假事件[3]。相反地，案件多半根據商業賄賂法（目前為止是足球）進行審理或是以詐欺處理（某件眾所矚目的案件中有20人被判有罪）[4]。截至目前為止，只有男子組超級聯賽（芬蘭足球超級聯賽 / Veikkausliiga）和較低分組的賽事共五個足球案件最後送芬蘭法庭審理[5]，但從未有案件被送到芬蘭高等法院[6]。由於缺乏法規規範比賽造假，相關案件往往保釋後就結案[7]。

這代表跨國造假人士享有低風險高報酬。最知名的例子是威爾遜拉傑・波魯莫（Wilson Raj Perumal），他因為2008和2011年造假比賽被判兩年有期徒刑，卻還繼續四度進入出芬蘭。終於在2014年5月因非法入境和偽造罪被捕並判處三個月有條件監禁[8]。

預防性科技

芬蘭已經開始注意到問題的存在。2010年，芬蘭的職業足球員協會芬蘭足球總會（Jalkapallon Pelaajayhdydtis，JPY）成立五人工作小組，設計出對付比賽造假的手機應用程式，取名「球員警報器」（ ‘Players Red Button’ ）。最後應用程式成為國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro）「勿造假」運動（ ‘Don’ t Fix It’ campaign）的一部分，共同參與的夥伴單位還包括歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA）、倫敦大學柏貝克學院（Birkbeck – University of London）以及芬蘭文化教育部[9]。

應用程式於2013年在芬蘭推出，而且有1,200名芬蘭職業足球員下載[10]。它的主要目的是讓球員能夠匿名且安全通報比賽造假的情資。球員通常是聽完芬蘭足球總會反造假簡報後到更衣室下載應用程式，而且每位球員都專屬的密碼，以利保密。

有了應用程式之後，日後遇到有人找自己或找其他同事商量造假，甚至是謠傳可能某場賽事會造假，球員就可以透過手機通報。通報資訊會直接傳送芬蘭足球總會指定的保全公司[11]。該公司全天候待命處理訊息，必要時會把訊息移交警方[12]。

芬蘭足球總會承認軟體只是多一套對付比賽造假的武器，不代表解決問題。芬蘭足球總會也表示應用程式的接受度不一。年輕球員認為用途不大，因為他們還沒遇過比賽造假的問題，而且覺得這種概念很怪異；根據芬蘭足球總會的說法，年輕球員自認永遠不需要這個應用程式。另一方面較年長的球員因為經驗較豐富都了解應用程式的重要性，而且持續鼓勵芬蘭足球總會進一步發展。

如果證實應用程式真的很安全，計畫將在義大利、羅馬尼亞、匈牙利、挪威、英國、蘇格蘭、希臘和斯洛維尼亞等八個歐盟國家進行測試[13]。

附註

1- 阿努卡 ・ 提蒙楠是國際透明組織芬蘭分會的主席。

2- 約翰娜 ・ 普拉拉（Johanna Peurala），〈足球比賽：芬蘭面臨的挑戰〉（ ‘Match-manipulation in football: the challenges faced Finland’ ），《國際體育法雜誌》（International Sports Law Journal），第 13 卷（2013 年）。

3- 警察應用科技大學（Police University of Applied Science）。〈刑法和足球的代表性很低〉（ ‘The Penal Code

and football’ s poor representation’ ），2014 年 3 月 13 日，www.polamk.fi/polamk_tiedottaa/1/0/rikoslaki_puree_heikosti_jalkapallotulosten_vaaristelyyn_17088。

4- 普拉拉（Johanna Peurala）（2013 年）。

5- 芬蘭足球總會（芬蘭），〈低工資和比假球有明顯關聯〉（ ‘Alhaisilla palkoilla ja ottelumanipulaatioilla selvä yhteys’ ）2014 年 3 月 28 日，www.jpy.fi/?pageid=136& newsitemid=450；普拉拉（2013 年）。

6- 警察應用科技大學，〈足球賽結果作假卻幾乎零刑事責任〉（ ‘Rikoslaki puree heikosti jalkapallotulosten vääristelyyn’ ）， 新 聞 稿，www.poliisi.fi/poliisi/bulletin.nsf/vwSearchView/919C6FE29379B977C2257C91003C0E3E。

7- 警察應用科技大學（2014 年）。

8- 芬蘭主要報社 《Helsingin Sanomat》（芬蘭），〈波魯莫去年九月入境芬蘭兩次〉（ ‘Perumal visited Finland twice last September’ ），2014 年 6 月 3 日，www.hs.fi/ urheilu/a1401769592143。

9-《Helsingin Sanomat》。〈 芬 蘭 可 用 APP 撻 伐 假 球 行 徑 〉（ ‘Finland has match-fixing denunciation application’ ），2013 年 7 月 23 日，www.hs.fi/urheilu/a1374465967454。

10-FIFPro（芬蘭），〈芬蘭反比賽造假應用程式證明其價值〉（ ‘Finnish match-fixing app shows its value’ ），2014 年 4 月 25 日，www.fifpro. org/en/news/finnish-match-fixing-app-shows-its-value。

11- 基於保密理由不公布保全公司全名。

12-《Helsingin Sanomat》（2013 年）。

13-FIFPRo（荷蘭），〈FIFPro 與芬蘭球員工會合作試用假球 APP〉（ ‘FIFPro and Finnish players union test match-fixing app’ ），2013 年 7 月 16 日，www.fifpro.org/en/news/fifpro-and-finnish-players-union-test-match-fixing-app。

4.8 比賽造假的預防及教育
歐洲經驗
多布拉・昂格（Deborah Unger）1

過去十年間，造假醜聞如雨後春筍[2]，顯示足球踢假球不分國界，即使最高階的賽事和國際友誼賽都無法倖免。全球投注金額一兆元的博彩市場[3]大多沒有管制，看在犯罪份子和集團眼中是一隻大肥羊。歐洲一連串醜聞中最知名的事件是2005 年，有一名德國教練被新加坡造假集團攏絡[4]，以及另一件造假案在2010年審判四名被告引起軒然大波（同樣在德國）[5]，據說四人在全球造假超過250場比賽，足球管理單位及政治人物成為眾矢之的。運動誠信備受威脅。

過去大家認為比賽造假的醜聞只是個案，揪出「爛蘋果」（ ‘bad apple’ ，指老鼠屎）就可以停止這類失序行為。球隊和聯盟把重點放在揪出害群之馬的球員和涉案人[6]。然而經證實貪腐是系統化運作，由國際犯罪網絡鎖定歐洲，如今須採取不同以往的因應方式。

2011年，歐洲理事會（European Commission）在運動行動計畫下分配遏止比賽造假的資源，世界足球治理機構 FIFA 也和國際刑警組織（Interpol）簽訂十年200億歐元的協議，將共同強化民眾對比賽造假的風險意識。2012年，球員協會國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro）針對東歐比賽造假發表一項駭人聽聞的研究《黑書》[9]。該研究顯示如果聯盟內的球隊沒發薪水、球員遭霸凌，球員和賽事主管人員就很容易人唆使。歐洲足球主管機構歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA）、國際職業足球協會聯合會、歐洲球隊協會及歐洲職業足球聯盟（EPFL）公布一項新的行為準則，規範成員必須採取反造假措施。2014年底，歐洲理事會施行〈簽署操縱運動競賽協定〉（Convention on the Manipulation of Sports Competitions），開放各國內國法化，非歐洲理事會成員國也可採行[11]，從此建立打擊比賽造假的架構，含教育推廣及強化執法[12]。

預防及教育
一方面必須針對比賽造假展開刑事調查，並積極追捕各涉案人士，遏阻犯罪份子不再進一步滲透歐洲足球界，另一方面還要事前預防，唯有此時圈內人士才能夠促成實質改變：若能避免球員和官員等最容易被鎖定的對象成為幫兇，比賽就無法造假了。至於該如何達成這個目標則由歐洲理事會依據〈歐洲體育運動夥伴關係辦法〉（ ‘European Partnerships in Sport’ programme[13]）資助達成五項教育計畫目標，自 2013 年 1 月實施起至 2014 年 6 月止，其中有三個計畫專為足球實施。

其中一項終止賽事舞弊的專案〈還諸公正企劃〉，集結國際透明組織於德國、希臘、義大利、立陶宛、葡萄牙、英國分會及當地足球隊（以及立陶宛籃球隊）共同參與。歐洲職業足球聯盟（EPFL）及德國會員德國足球聯盟（DFL）亦同時參與其中。面對比賽造假的棘手難題，儘管已有許多運動主管機關把訓練列為強制課程，該專案的推動及成果可有效評估預防性及教育計畫的整體成效。德國和波蘭足球聯盟已修法強制參加教育課程，作為比賽造假的預防性措施。歐洲足球協會聯盟（UEFA）也實施誠信決議（Integrity Resolution），於2014年3月由54個會員協會正式採用，明文規定預防性課程之強制性[14]。

建立信任
足球踢假球是敏感話題。球隊和足球主管機關都避而不談，害怕媒體因此立刻質疑賽事的誠信度，造成財務上的損失，正如2006年於義大利假球醜聞電話門事件（Calciopoli），導致票房收入下滑[15]。〈還諸公正企劃〉的目標之一就是希望協助聯盟發揮領導能力，對內管理比賽造假的風險，對外面對民眾溝通[16]。

國際透明組織德國分會於2010年公開聲明，支持德國足球聯盟發展預防性計畫，向球員及球隊進行防比賽造假宣導[17]，這也成為〈還諸公正企劃〉的基礎，幫助建立反貪腐組織對足球聯盟的信任進而攜手合作。〈還諸公正企劃〉檢視究竟哪些因素（心理、財務、賭博等）讓人容易被說服配合造假[18]，並檢視如何困難情況下實施必要配套措施（安全有保障的通報制度、可取得的教育課程），好讓相關人士了解如何抵制比賽造假的手法。

大家都同意廣為宣導反比賽造假的觀念，然而有些聯盟成員拒絕透漏球隊和聯盟所採取的具體行動。舉例某計畫實施期間傳出比賽造假事件，參與該計畫的聯盟幾乎不太表明已經實施的預防及教育宣導計畫。事到如今，球隊長官談到比賽造假議題也不會主動告知這項資訊。聯盟的網站也沒有資料顯示已採取那些具體的反造假行動，唯奧地利和德國的聯盟除外[19]。

實施範圍

〈還諸公正企劃〉有三大部分：蒐集資訊和比賽造假的建議，發展並教育訓練課程及教材試用計畫，並採主動方式處理足球聯盟內的問題。六國的國際透明組織分會與當地足球聯盟合作，其中希臘、義大利、立陶宛等三國（德國已實施並進一步發展該計畫）對球員和教練進行教材試用[20]。

希臘方面，計畫實施的時間點適逢某高知名度貪腐案調查期間，涉案人包括超級聯盟（Super League）的官員及球員，該聯盟正是希臘國際透明組織參與〈還諸公正企劃〉的夥伴[21]。根據希臘國際透明組織於該企劃的監督人曼茲伊・納吉亞（Nagia Mentzi）表示，雙方的合作關係雖有難度卻也很有收穫，全靠雙方通力合作才成就最後良好的成效：希臘國際透明組織研發教材，並為 U-17 及 U-20 兩組賽別共超過 665 名球員舉辦工作坊，與超級聯盟各球隊的18個學院的年輕球員及教練當面討論誠信議題。該計畫於 2014 年超級聯盟年會中發表演講，介紹計畫內容及教材，現場有30名運動員、教練、裁判、運動主管人員共襄盛舉。

義大利方面，國際透明組織的教育人員走訪帕勒莫（Palermo）和布萊希亞（Brescia），另於米蘭和羅馬主持媒體活動，期間由第二分組（Serie B）聯賽代表談論他們期望透過長期教育增加大家對比賽造假的認識，當天有上百人到場聆聽[22]。義大利國際透明組織也和義大利米蘭天主教聖心大學（Catholic University of the Sacred Heart of Milan）和義大利職業足球員協會（AIC Italian Professional Footballers Association）合作研究，希望了解義大利足球界哪些主要動態導致比賽造假。針對球員、教練、技術及管理職員發放並回收超過430份問卷。其中一項驚人的結果發現42%的人表示自己涉入比賽造假的風險屬於中等程度，另有10%的球員認為自己涉入的機率很高[23]。

葡萄牙方面，國際透明組織得以和裁判協會共同展開研究，調查1,185名業餘、職業、國際競賽的裁判，詢問他們對於葡萄牙比賽造假的觀感。受訪者相信有高達8% 的裁判參與過比賽造假，主要是經濟困難所逼。第二項問卷調查則針對運動管理系所的學生，結果發現超過一半的人相信葡萄牙有比賽造假的問題；再進一步調查支持者發現有三分之二的人相信國內比賽造假的原因是球隊想要贏球，即是為了運動的理由，不是組織犯罪為博彩目的介入（18%的受訪者是這麼想的）[24]。

英國方面，當地分會研究各種現有行為守則及教材，針對如何從足球隊層級做起預防比賽造假，推出預防比賽造假指導手冊，取名《守護美好賽事：避免足球隊比賽造假指導手冊》（Safeguarding the Beautiful Game: A Guide to Preventing Match-Fixing in Football at Club Level）。該指導手冊根據英國多位利害關係人訪談內容寫成，包含足球協會（Football Association）、超級聯盟（Premier League）、蘇格蘭職業足球聯盟（Scottish Professional Football League）和職業足球聯盟（Professional Footballers Association）。手冊主要對象是球隊長官和教練，目前為止表現出最感興趣的是職業足球隊的青年學院。然而國內原本就有造假防治計畫，因此新的計畫很難直接取得球隊球員的支持[25]。

立陶宛方面，首要之務是提升各界對議題的認識，並說明比賽造假會在何種情況下以何種形式產生。至於國內相關經驗有另一專章說明[26]。

長遠的影響力

如今大家都同意歐洲足球界應對比賽造假的威脅嚴加戒備，球隊和聯盟尤其有責任主動預防，確保參加運動的人意識到危險存在，並對前來要求造假的人保持戒心。〈還諸公正企劃〉最重要的長遠影響是確定足球聯盟應建立報案人保護及保障制度。現在看來這一點更加重要，因為現階段做法是鼓勵球員和球隊長官通報任何比賽造假的邀約[27]。首次舉辦的工作坊召集〈還諸公正企劃〉的全體成員，探討德國足球聯盟現行作法，現場邀請一位獨立及外部監察史、一名律師和一位卸任裁判經驗分享。這些討論促使蘇格蘭足球協會（Scottish Football Association）決定為球員和球隊員工建置保密通報熱線，並請德高望重的民間組織犯罪終結者（Crimestoppers）負責經營[28]。希臘和義大利的的足球聯盟也正研議採用何種模式。歐洲足球聯盟和國際透明組織則是正在制定通報系統的安全保密指導原則。

〈還諸公正企劃〉同時將過去18個月期間產出的行動和材料蒐集製作成冊[29]，讓教育資源館的內容一天比一天豐富，供球隊和聯盟加以利用[30]，並和球員及主管人員訓練的主要教育及預防性宣導課程加以整合。

〈還諸公正企劃〉的多方合作突顯組織處理貪腐所面臨的困難，卻也證明短時間可以達到的成效不可小覷。如今歐洲足球等運動有了對抗比賽造假的法律架構，即前述的歐洲理事會〈體育比賽操縱規範公約〉，以及運動主管機關歐洲足球協會聯盟（UEFA）的決議，於全歐洲地區推廣預防及教育計畫。目前〈還諸公正企劃〉等相關實驗計畫已經累積龐大的資源及經驗，有助於制度化、優化預防性計畫，進而強化比賽的誠信。

附註

1- 多布拉・昂格（Deborah Unger）是國際透明組織的快速回應小組（Rapid Response Unit）的經理也是〈還諸公正企劃〉管理小組的成員。

2-《衛報》（英國），〈歐洲刑警踢爆假球風波，足球主管機關毫不知情〉（ ‘Europol’s match-fixing bombshell leaves football authorities in the dark’ ），2013 年 2 月 4 日，www.theguardian.com/football/blog/2013/feb/04/europol-match-fixing- football。

3- 歐洲博弈博彩協會傑森・佛利 - 特連（Jason Foley-Train），《體育博彩：商業和誠信問題》（Sports Betting: Commercial and Integrity Issues）（布魯塞爾：歐洲博弈和博彩協會，2014 年），www.egba.eu/facts-and-figures/studies/6- sports-betting-report。

4-《衛報》（英國），〈德國假球教練判兩年徒刑〉（ ‘Two years in jail for match-fixing German referee’ ），2005 年 11 月 18 日，www.theguardian.com/football/2005/nov/18/newsstory.sport4。

5-CNN（美國），〈德國足球賽造假案開庭審理〉（ ‘Soccer match-fixing trial begins in Germany’ ），2010 年 10 月 6 日，http://edition.cnn. com/2010/WORLD/europe/10/06/germany.match.fixing.trial。

6-《每日快報》（Daily Express）（英國），〈假球調查案喀麥隆足球協會點名七顆爛蘋果〉（ ‘Cameroon FA brands seven bad apples amid match-fixing probe’ ），2014 年 7 月 2 日，www.express.co.uk/sport/worldcup2014/486088/Cameroon-FA-brands- seven-bad-apples-amid-match-fixing-probe。

7- 歐洲理事會網站：http://ec.europa.eu/sport/policy/organisation_of_sport/ match_fixing_en.htm。

8- 國際刑警組織（Interpol），〈國際刑警對抗比賽造假多年，國際足總歷史性相助〉（ ‘FIFA makes historic contribution to INTERPOL in long-term fight against match- fixing’ ），新聞稿，2011 年 5 月 9 日，www.interpol.int/News-and-media/News/2011/PR035。

9-FIFPro，《東歐黑書：職業足球員遭遇的問題》（Black Book Eastern Europe: The Problems Professional Football Players Encounter）（霍夫多普：荷蘭：FIFPro，2012 年）。

10-UEFA，〈歐洲足球實施誠信行為守則〉（ ‘European football adopts code of conduct on integrity’ ），新聞稿，2014 年 9 月 18 日，www.uefa.org/stakeholders/professional-football-strategy-council/news/newsid= 2149775.html。

11- 歐洲理事會，〈歐洲理事會體育比賽操縱規範公約〉（ ‘Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions’ ），http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/215.htm。

12- 請參閱斯坦尼斯拉斯・弗羅薩德（Frossard, Stanislas），本報告書第 6.2 章〈打擊體育運動的貪腐風險：跨政府觀點〉。

13- 歐盟委員會（European Commission），〈預防性措施：2012 年〉（ ‘Preparatory actions: 2012’ ），http://ec.europa.eu/sport/policy/ preparatory-actions/preparatory-actions-2012_en.htm。

14-UEFA〈歐洲足球團結捍衛運動誠信〉（ ‘European football united for the integrity of the game’ ），2013 年 3 月 28，第 5（e）點陳述：「建立並執行教育計畫，尤其針對年輕球員，以提升比賽造假意識並確保所有參加足球的人都對相關規定有認識並加以遵守。」（ ‘Establish and run comprehensive education programmes, especially for young players, to increase awareness of the risks of match-fixing and to ensure that all those involved in football are aware of, and respect, the relevant rules.’ ）

15- 巴巴暾得・布萊莫（Babatunde Buraimo）、吉瑟批・米嘎立（Giuseppe Migali）、羅伯・西蒙斯（Rob Simmons），《義大利 Calciopoli 醜聞之消費者觀感分析》（An Analysis of Consumer Response to Italy’s Calciopoli Scandal），經濟學工作文稿（Economics Working Paper）編號 2014 / 006（蘭卡斯特大學管理學院，2014 年）。

16- 同上。

17- 請參閱西爾維亞・申克（Schenk, Sylvia），本報告第 6.12 章，〈反貪腐行動對體育的益處：國際透明組織德國分會的經驗〉。

18- 烏爾里克・史匹茲（Ulrike Spitz），本報告第 4.6 章〈比賽造假：預防的功效〉。

19- 國際透明組織於 1993 年創立當年，業界和政界沒人願意提「貪腐」（corruption）一詞。歷經十年奔走遊說才制定〈聯合國反貪腐公約〉（United Nations Convention Against Corruption）（2003 年）。

20- 請參閱烏爾里克・史匹茲，本報告第 4.6 章〈比賽造假：預防的功效〉。

21-《金融時報》（Financial Times）（英國），〈足球比賽造假希臘菁英社會變天〉（ ‘Football fixing scandal rocks Greek elite’ ），2011 年 6 月 24 日，www.ft.com/ cms/s/0/70d92868-9e8b-11e0-9469-00144feabdc0.html#axzz3QsY28of8。

22- 國際透明組織《技術實施報告》（Technical Implementation Report）於 2014 年 8 月送交歐盟委員會版，第 17 頁。

23- 運動經濟（Sport Economy）（義大利），〈聯盟第二組系列 B 協同國際透明組織對抗比賽造假〉（ ‘La Lega serie B con Transparency International per combattere il match fixing’ ），www.sporteconomy.it/La+Lega+serie+B+con+Transparency+International+pe r+combattere+il+match+fixing_49496_8_1.html。

24-《技術實施報告》，第 5 頁。

25- 英國足球是由英國及蘇格蘭四個高階機構負責管理：足球協會（Football Association）、超級聯盟（Premier League）、足球聯盟（Football League）、蘇格蘭足球協會（Scottish Football Association）。其中超級聯盟隸屬歐洲職業足球聯盟（European Professional Football Leagues），也是國際特赦組織〈還諸公正企劃〉的主要夥伴。該四機構已提供各種球員訓練課程及教材，因此英國國際透明組織能著力的空間很小。經過數個月協商後決定製作教練手冊。

26- 請參閱盧蓋爾・川派特（Trumpyte, Rugile），本報告書第 4.4 章〈運動機構和民意的落差：立陶宛民眾眼中的比賽造假〉。

27-UEFA（2013 年），第 5（c）、5（d）點。

28- 犯罪終結者（Crimestoppers）和蘇格蘭足球協會（Scottish Football Association）於 2014 年共同建置熱線：https://crimestoppers-uk.org/in-your-area/scotland/crimestoppers-unites-with-scottish- football-to-keep-it-clean。

29- 國際透明組織終止比賽造假的〈還諸公正企劃〉（Staying on Side: How to Stop Match-Fixing）（柏林：2014 年），www.transparency.org/whatwedo/publication/staying_on_side_how_to_stop_match_fixing。

30- 國際足球總會（FIFA）和國際單項運動總會聯合會（SportAccord）等許多組織紛紛推出比賽造假防範手冊。

4-9 奧地利的因應之道 如何對抗比賽造假、提升運動誠信

沙維琳・摩瑞瑟（Severin Moritzer）[1]

2012年以前，奧地利從未有人全盤處理比賽造假和博彩詐騙等複雜問題。不過自從奧地利運動部長、奧地利足球協會（AFA）和奧地利足球聯盟（Austrian Football League）共同創辦運動誠信保護協會（Association for Protecting the Integrity in Sport）之後，事情就有大幅的轉變。保護協會將其品牌名稱「公平競爭守則」（ ‘Play Fair Code’ ）[2]融入所有日常活動中，引來奧地利聯邦運動組織（Austrian Federal Sports Organization）、奧地利奧運委員會（Austrian Olympic Committee）、奧地利滑雪聯合會（Austrian Ski Federation）、博彩莊家協會（Bookmakers’ Federation）、奧地利樂透彩（Austrian Lotteries）以及奧地利冰球聯盟（Erste Bank Eishockey Liga）及眾多奧地利博採業者等主要運動利害關係人先後跟進。

公平競爭守則（Play Fair Code）的經費主要來自奧地利運動部、會員年度會費和贊助商資助。運作中的球隊聘有兩名全職員工，總部在維也納；主席是前國際足球員甘特・卡藤布魯納（Günter Kaltenbrunner），同時持續與奧地利內政部部長密切合作，尤其和部長的運動誠信小組（Integrity in Sports Unit）更是如此。

公平競爭守則創立後很快制定運作策略，至今仍是一套明確的規範。該策略強調預防及監控，其中包括創設監察機構，負責接收奧地利體育界比賽造假相關通報資訊。

預防

公平競爭守則從一開始就採取由上而下的教育策略，鎖定的第一對象是職業運動員（包括未來的職業運動員），然後是職業、半職業、業餘運動員，以及教練和運動代表之間的層級安排。據估計全球約有80%的比賽造假案例都發生在足球界，因此公平競爭守則起初主要對足球踢假球展開預防性活動。

自2012年起，奧地利前兩大職業聯盟的全體球員，包括奧地利足球協會的青年球隊（包含男子、女子組球隊）、青年學院的球員及全國頂級賽事的長官，都使用職業足球員、職業青少年足球隊隊員、裁判和線審的專門工具進行訓練[3]。奧地利足協旗下所有九個區域分會都收到專屬資料和訓練，內容著重比賽造假。

自從2013年起，透過結合面授講座、研討會和工作坊的方式，針對運動誠信和比賽造假進行約150堂訓練課程，估計公平競爭守則目標聽眾的推廣人數已達5,000人左右，包括球員、協會長官、運動組織員工、媒體代表等，至於奧地利職業足球員和裁判的推廣人數則高達100%。同時每12至18個月就會重新調整訓練課程和研討會，以確保訓練課程的永續性。

為配合公平競爭守則的由上而下的策略，2015年的重點在於訓練活動延伸至業餘運動，特別針對奧地利排名第三組（地區聯賽）的48個足球隊。奧地利冰球聯盟（Erste Bank Eishockey Liga）於2014年取得公平競爭守則的正式會員資格，隔年2015年就針對聯賽排名前面的球員推出新的訓練內容[4]。

目前確認運運動員一對一教育是培養問題意識與理解的一種永續模式，而且經得起考驗[5]。這種方式表示可直接探討造假人士會面對各種懲罰，如提起刑事訴訟、奧地利足協規範的處置方式、勞基法層面的影響以及個人在社會名譽掃地。

監控

目前已經在職業足球大部分的層級建置專門觀察及分析比賽過程及結果的系統，有效防護比賽造假。UEFA的54個會員國各自前兩大分組約30,000場比賽、所有歐洲球隊競賽和國家對之間的賽事全都受到職業監控。

奧地利足球協會是歐洲足球協會聯盟（UEFA）成員，並接受 UEFA 委託雷達體育集團（Sportradar）操作的監控系統。這個保護工具讓運動利害關係人有效監控比賽與賽事結果。公平競爭守則使用這套監控工具，搭配說教宣導的方式，讓運動員了解球場上的行為都對透明和信用造成很大的衝擊，知道自己的一舉一動都可能被人分析是否構成造假行為。

奧地利法律現況及監察使

從刑法的角度來看，比賽造假目前以詐欺罪欺處置，因此2013年奧地利第一組賽事爆發的重大足球假球醜聞就是以刑事責任定罪[6]

如同歐洲其他地區，奧地利國內一直在討論現行刑事訴訟法若增修特定運動誠信及反造假專節，是否有助於遏止比賽造

假。然而目前看來這一項議題尚未排入政治和立法議程。

除了刑法之外，奧地利也很強調比賽造假應該根據AFA本身的規範加以處置。如同他國家，AFA 有規範要求球員、裁判和官員發現疑似比賽造假行徑必須通報[7]，而且必須是向奧地利區域當地權責足球協會通報。公平競爭守則每次訓練都會特別強調通報的義務。

為替通報人創造誘因，公平競爭守則和運體育部合作，自 2014年2月1日起透過尼得胡博律師事務所（Niederhuber & Partner Rechtsanwälte GmbH，NHP）8協助設立監察使辦公室，讓運動員及其他相關成員遇到比賽造假相關議題時有第一線保密通報窗口。相關聯絡窗口已在奧地利體育界多方面推廣，透過電子郵件或電話全天候待命，還可免費提供意見諮詢，接受事前或事後通報並加以調查。

監察使辦公室處理所有通報情資都必須保密，通報人可以匿名接洽。監察使與通報人士或前來意見諮詢的人密切合作，最重要的是監察使會先取得當事人明確同意之後，才會聯繫公平競爭守則，並且和相關運動協會合作共同找出適合該個案的解決方式。

全國和國際運動誠信專案

作為運動誠信的全國焦點，公平競爭守則的適用範圍超出比賽造假，甚至跨國界，涵蓋各式各樣強化國內運動誠信的活動。公平競爭守則是由體育部部長傑拉爾德・克拉格（Gerald Klug）發起跨部會工作小組討論設置，針對上部結構（〈運動誠信之一般承諾〉/ ‘General Commitment to Integrity in Sport’ ）和下部結構（〈無法採用的證據〉/ ‘Inadmissible Influence’ ）提出文字規範建議。公平競爭守則於 2014年3月受委託替奧地利全國職業運動協會建立統一的誠信治理條件。這些條文目前和職業運動協會的官方法規進行整合。2015年1月，奧地利美式足球協會（American Football Federation Austria）率先整合這些新條件，之後其他職業運動協會可望逐步跟進。

公平競爭守則也努力促進歐洲體育界通力合作。於2014年5月批准通過的〈歐盟體育2014-2017年工作計畫〉（ ‘Workplan of the European Union for Sport 2014–2017’ ）明訂一系列具體措施供歐盟理事會及歐盟國家實施，包括「從歐洲觀點建立運動誠信的，特別考慮對付比賽造假的。[9]」公平競爭守則是「比賽造假」專家小組的成員，該小組讓各界可針對打擊比賽造假的最佳作法進行意見交流。

除此之外，2013年7月9日，歐洲理事會在擴大局部區域運動協定（Enlarged Partial Agreement on Sport，EPAS）架構下，批准〈體育比賽操縱規範公約〉（Convention on the Manipulation of Sports Competitions），其中第13條規定應設置全國性平台，於是公平競爭守則就成為運動博彩市場全國主管機關網路的指定機關。

結論

對付比賽造假需要運動協會、執法機關、博彩業者、政府機關及眾多利害關係人多方面持續努力。公平競爭守則已經持續執行這些任務超過三年，廣邀全國和跨國利害關係人參與，分享最佳實務經驗，開發專業知識及最佳實務。如此集中式的作法就是奧地利面對體育界最大威脅的因應之道。

此時雖然尚待日後在EPAS公約反造假架構下建立全國性的平台，公平競爭守則已經讓奧地利跨過許許多多里程碑，成果稱心如意[10]。

附註

1- 沙維琳・摩瑞瑟（Severin Moritzer）於總部位在維也納的公平競爭守則擔任執行長，負責預防、情資、培訓、知識轉移和加強意識計畫。

2- 詳見公平競爭守則網站：www.playfaircode.at/startseite。

3- 培訓工具及完整培訓課錄影請上公平競爭守則網站：www.playfaircode.at/downloads。

4- 奧地利冰球聯盟還獲得歐盟資助，推廣伊拉斯莫斯 +（Erasmus+）計畫下的「歐盟新秀盃」（ ‘EU Rookie Cup’ ）專案，其中公平競爭守則以專業夥伴的身分處理運動誠信及比賽造假問題。

5- 公平競爭守則網站也附帶提供各式電子學習工具，可連結 UEFA、FIFA、德國足球協會 / 德國足球聯賽（DeutscheFußballBund/DeutscheFußballLiga）等相關網站的學習工具等。

6- 有關多米尼克・塔博加（Dominique Taboga）的案例請參考路透社（英國）報導，〈前奧地利前鋒庫利奇踢假球入獄〉（ ‘Former Austria forward Kuljic jailed over match-fixing’ ），2014 年 10 月 3 日，http://uk.reuters.com/article/2014/10/03/uk-soccer- austria-matchfixing-idUKKCN0HS1S120141003。

7- 奧地利足球協會規則第 115a 條明文規定，如果球員、裁判員、官員察覺假球跡象卻未通報，可能會受到警告、罰款、禁賽等處份。

8- 相關細節詳見公平競爭守則網站：www.playfaircode.at/1/ombudsstelle。

9- 歐洲聯盟理事會，〈理事會及會員國政府代表於 2014 年 5 月 21 日理事會有關歐洲聯盟體育工作計畫（2014 – 2017 年）之內部會議決議〉，2014 / C183 / 03（布魯塞爾：歐洲聯盟理事會，2014 年），http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:420 14Y0614%2803%29。

10- 公平競爭守則獲頒歐洲公平競賽運動（European Fair Play Movement）2014 年歐洲公平競賽證書（European Play Fair Diploma）；詳見歐洲公平競賽運動網站：www.fairplayeur.com。

美國經驗
大學體育與貪腐 5







5-1 美國大學體育貪腐的根源

多娜・羅皮亞諾（Donna Lopiano）[1]

美國將高階運動作為課外活動融入中等與高等教育，挹注充足經費，各校各隊定期比賽，中學舉辦州區賽，高教舉行全國賽，算是十分獨特的教育體制。超過2,000所美國大專院校有體育計畫，稱為「校際體育計畫」，英文是intercollegiate athletic program，通常英文的 athletics 是指包含田賽與競賽的「田徑」，不過在美國這個字等同於sport，也就是「體育」。

各校的體育計畫皆隸屬於某個區域或國家級的治理協會，這些協會提供一套通用的體育計畫與學術資格規定，負責發布或批准競賽規範與守則，讓會員有所依循。每個會員學校又分屬於其他較小的子團體，稱為「聯盟」（league、conference），跨聯盟常規季賽就落在聯盟的管轄範圍，通常是區域賽。這些聯盟通常也是國家級治理協會的成員，並接受協會的贊助，因為聯盟錦標賽往往被視為全國賽的資格賽。治理協會底下可能會劃分成數個賽區，要求會員學校達到某種最高或最低限制，如：體育計畫的體育項目數量、賽季場次、練習與賽季的始末、體育項目的獎學金數量、教練人數、甄選規則與時程等，都是常見的規範形式。此外，協會也有權規範會員學校參與第三方贊助的季前賽與季後賽。

一般而言，治理協會不贊成對運動員提供金援，會限制或禁止「體育補助」或「體育獎學金」，相關規定如：金額上限、各項運動的名額、涵蓋年數等。學術資格的標準通常包含日間制、入選與留在隊上的最低學業成績平均點數（grade point average，GPA）、符合正常畢業的表現等[2]。

一級聯賽美式足球與籃球開支浮濫

全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）是美國最大的體育協會，由1,281個學校組成，其中351間會舉辦男子美式足球或籃球賽，具高度商業價值，是 NCAA 中最競爭的一級聯賽（Division I）[3]。本章主要著墨於推行這兩項運動的學校，詳加探討財務使用與其他不當行徑，但其他為了勝利不惜一切代價的學校也可能採取類似的手段，因此各種運動賽事都可能藏著貪腐的「陰暗面」，如：摒棄學術誠信、性別歧視、剝奪學生運動員的受教權與健康等。

NCAA一級聯賽的三個分區美式足球盃賽分區（Football Bowl Subdivision，FBS）、美式足球冠軍賽分區（Football Championship Subdivision，FCS）與非美式足球賽分區，分別由128、124、99 個會員組成[4]。FBS的賽事含金量最高，商業化程度也最高，2012年的年度運動預算即高達1,070萬到1.382億美元[5]。值得一提的是，NCAA只有23項賽事完全由 FBS 操辦，但這些僅佔 2% 的活躍會員卻是最優秀的賺錢機器[6]，其餘 FBS 會員的營運支出差距甚大，高可達4,400萬美元，低可到476,000美元[7]，2012年裡20%的運動計畫補助來自學校的一般經費或學費[8]。

FCS的年度比賽預算為460萬到4,490萬美元[9]，但各校都入不敷出[10]，仰賴撥款維持，支撐71%的總營運預算[11]。2012年營運赤字中位數是1,020萬美元，比2004年增加了73%[12]，損失最高是 1,390 萬美元，最低是 330,000 美元13。

一級聯賽第三個分區不舉辦美式足球賽，總營運預算為350萬到3,380萬美元，所有會員也都是花得比賺得多，極度依賴學校金援，佔總營運預算 77%[14]。2012 年營運赤字中位數是980萬美元，最高是2,450萬美元，最低是280萬美元[15]。

一級聯賽將男子組的大筆資金砸在美式足球與籃球。FBS的男子運動經費中，這兩項就佔了78%，FCS的數字是66%，主打籃球聯賽的學校則是 42%[16]，也就是說，以籃球賽為主的學校裡，區區16名籃球員的補助在男子組總支出佔有壓倒性的比例[17]。體育系所的經費也偏重男子運動，有些學校男子組的經費是女子組的二到三倍之多，甚至在過去20年間，多所學校抽掉多個奧運項目男子組的補助，只為投入一級聯賽美式足球與籃球的「軍備競賽」，滿足這些運動被養大的胃口[18]。

雖然 FBS 比較不需要學校經費，但所有一級聯賽的年度大型預算案依舊仰賴學校的一般經費或強制學費。FBS 的補助中位數是1,220萬美元，較前一年度增加 19%[19]，十分接近FCS與籃球分區的金額加總，營運開支中位數分別是1,020萬美元與980萬美元。在此可見第一個問題：體育活動的開銷遠高於其他非學術課外活動的開銷。儘管近期景氣低迷，全球各校無一倖免，體育補助卻不太受影響，甚至在體育計畫有龐大收益入帳時，也毋須回饋學校或運動員，可以直接再投入到無限上綱的「軍備競賽」。其實學校知道比賽的品牌經營與行銷本身有利可圖，卻仍難以縮減豐厚的補助，繼續任其榨取有限的學校資源，壓縮學術發展空間[20]。

一級聯賽的制度只為 NCAA 的私利服務

第二個問題是NCAA和這些學校缺乏強勢的監管力，無法控制商業體育的成長規模與浮濫開支。一級聯賽日益商業化的趨勢，主要導因於NCAA治理結構的變化，1997 年，體育商業化程度最高的學校取得了NCAA的法律與財務決定權，也因此開啟了有錢是老大的治理模式，但世界上其他業餘或專業的體育治理協會並沒有這種現象[21]，縱使是專業的體育聯盟負責人也不會將多數的投票權交到少數的有錢人手上，否則只會富者越富，越來越不平等，不利養成健康的體育競賽體質。美國一級聯賽人治先於法治的情形越來越明顯，比賽也越來越商業化，可歸因於兩點：第一，大學校長表示校友與校董影響力龐大，不斷施予贏球壓力，哄抬教練薪水，所以校長對這些運動計畫毫無置喙之地[22]。此外，單方面的「解除軍備」基本上不可行，只會讓學校在競爭對手面前屈居下風。第二，NCAA對會員毫無約束力，如果不釋出法律與財務權，最大、最成功的比賽便會威脅要出走，NCAA也會連帶失去最主要的資金來源[23]。這些釋出的權力不只是轉到一級聯賽手上，更會由FBS牢牢握住，畢竟FBS是一級聯賽的權力核心[24]，2014年8月，FBS 65間學校組成的五個重點大型聯盟[25]便得到了更多的自治權[26]。

一級聯賽的制度調整是為了滿足FBS的一己之私，特別是「五強聯盟」裡的65間學校，他們竭盡所能地想囊括含金量最高賽事的收益，也就是全國冠軍賽和其他不定期季賽與季後賽。因此，這些全國冠軍賽的收益從何而來、如何瓜分、誰決定如何瓜分，都至關重要。NCAA 最大的金源是全國冠軍賽的行銷權，其次來自門票。一級籃球錦標賽即佔了很大一部分，參賽隊伍為一級聯賽中的68支球隊，採單敗淘汰制，光是媒體版權每年大約就有7.7億美元進帳，2013年即佔了NCAA 總收益9.13億美元的 84%[27]。

這些收入會挪撥一小部分在NCAA國家辦公室，用於舉辦錦標賽，但超過90%的錢會回歸會員學校，資助學生運動員或是一級籃球錦標賽等特定用途，這其中的90% 又會回到一級聯賽的學校身上[28]。換句話說，NCAA收益分配機制的核心概念是把最多的錢發給負責賺錢的會員，而不是讓最多的學生運動員受惠。

1997年某些一級聯賽學校威脅要退出NCAA，因為FBS不願讓NCAA籌備官方的美式足球國家錦標賽，只想自己牢牢握緊錦標賽的主控權和收入，稍後NCAA改組，賦予FBS更多權力，NCAA也沒有贊助FBS美式足球錦標賽[29]。大學美式足球季後賽（College Football Playoff，CFP）於2014年秋天創立，每年有四支來自FBS的隊伍參賽，前身是「冠軍盃系列賽」（Bowl Championship Series），1998年到2013年的季後賽是由兩支隊伍爭雄。新制的CFP身價相當於每年4.7億美元，CFP不歸NCAA官方所有，而是操之在FBS全體聯盟與聖母大學之手[30]。CFP 國冠軍賽的全部收益並非由全體FBS成員均分，「五強聯盟」裡65間學校即囊括75%，剩下的25%再分給FBS聯盟其餘60間學校[31]。CFP遲早會擴增到八支或甚至更多隊伍，每年的吸金能力很可能高達10億美元。「五強聯盟」65間學校的目標十分明確，他們不計任何代價只想贏球，而且還想享有資源上的優勢，踩在NCAA其他94%會員學校的頭上。

公然剝削高等教育與大學運動員

依據美國法律，高教機構與其贊助的體育計畫屬於非營利的教育計畫，享有許多減稅優惠，繳的稅不同於企業或專業體育經銷商。此外，若贊助這些非營利組織的體育計畫，亦得以申請個人或企業減稅。一級聯賽的體育計畫進一步利用這些節稅手法，告訴校友贊助的節稅總額度越高，就能拿到美式足球或籃球季賽位置更好的門票。在非營利的經營模式下，體育計畫中的運動員被視為學生，而非員工。學校利用這些減稅優惠提供美式足球員與籃球員體育獎學金，涵蓋學費、必要雜費、食宿、教育相關等開支，運動員也毋須因此繳稅。NCAA對學生運動員的收入設有上限，但這個數字遠低於職業運動員的待遇，亦低於讀大學的實際開支，這些獎學金規定等於是在對大學體育人才進行經濟剝削。

含金量幾十億的全國大學體育錦標賽、身價百萬的學校體育計畫、體育人才開支的完整支配權、少數高度商業化的賽事掌控了 NCAA 的規定和經費分配，加上學校端校長沒什麼說話的份量，助長了美國大專院校體育活動的各種貪腐行徑。本章會再詳加探討部分實例，最嚴重的議題如下簡述：

學術剝削

- 學校無視一般的入學標準，招收極具運動天賦但學業表現不佳的學生，但他們基本上無法與符合一般入學標準的學生競爭。
- 體育科系直接或間接地影響選課流程，安排最簡單的主修與課程給運動員，這些學生的職涯發展以運動為先，學術為後。
- 體育科系會拉攏比較友善的教師，形成共犯結構，提供一對一的「獨立報告」課程，體育生可以不費吹灰之力拿到學分和高分；或是定期開設學術課程，送分給體育生。
- 體育科系自行聘請課輔員，開辦課輔，課輔員對於槍手代寫作業的情事，還會睜一隻眼閉一隻眼。
- 若有人檢舉學術詐欺，學校也沒有所謂的「揭弊者」保護機制，這些人還很可能會遭到嚴厲的譴責或報復。

限制大學運動員的學術自由

・教練要求運動員的課都不能和練習時間衝突，因此學生的選擇有限[32]。
・依NCAA的規定，運動員若轉到其他學校，就會喪失運動員的資格一年[33]。
・在學的五年間，學生運動員必須選擇完整的日間課表，也必須跟上學業進度，才能兼顧運動員與學生的身份，導致他們無法嘗試新課程或新主修，因為害怕成績太低無法參賽，也無法繼續領體育獎學金，這嚴重限制了學術發展。

種族與性別不平等

・美式足球和籃球隊裡的有色人種比例非常高，但NCAA其他項目的有色人種比例卻過低[34]。
・大學所有的體育賽事裡，教練和行政人員的女性比例遠低於男性，有色人種不論性別的比例也嚴重落後，名利雙收的職位更是不見這些人的蹤影[35]。
・美國教育相關的法律十分強調性別平等，但是高教的校際賽事中女性運動員依舊不多，比起男性運動員，學校花在招收女性運動員的經費比較少，她們的待遇也比較差[36]。

經費分配嚴重不均

・一級聯賽學校有超過100名教頭年薪達100萬美元，50州裡有40個州收入最高的公務員就是大學體育教頭[37]。要維持這樣的高薪，就表示運動員是無償在打比賽。
・體育科系常常使用免稅公債建設運動設施，而且只供運動員使用[38]。
・許多運動設施極為奢華，實例如下：

※俄勒岡大學悍鴨美式足球隊表演中心（University of Oregon Ducks' Football Performance Center）佔地145,000平方英尺，據說造價6,800萬美元，休閒設施十分高級，大廳內配備著由64臺55吋電視組成的單一大螢幕電視牆；重訓室的地板由巴西硬木鋪成；多組特製「足球臺」一隊是俄勒岡大學，另一隊的11個球員分別代表其他「太平洋12校

美國 50 州裡有 40 個州收入最高的公務員就是大學體育教頭

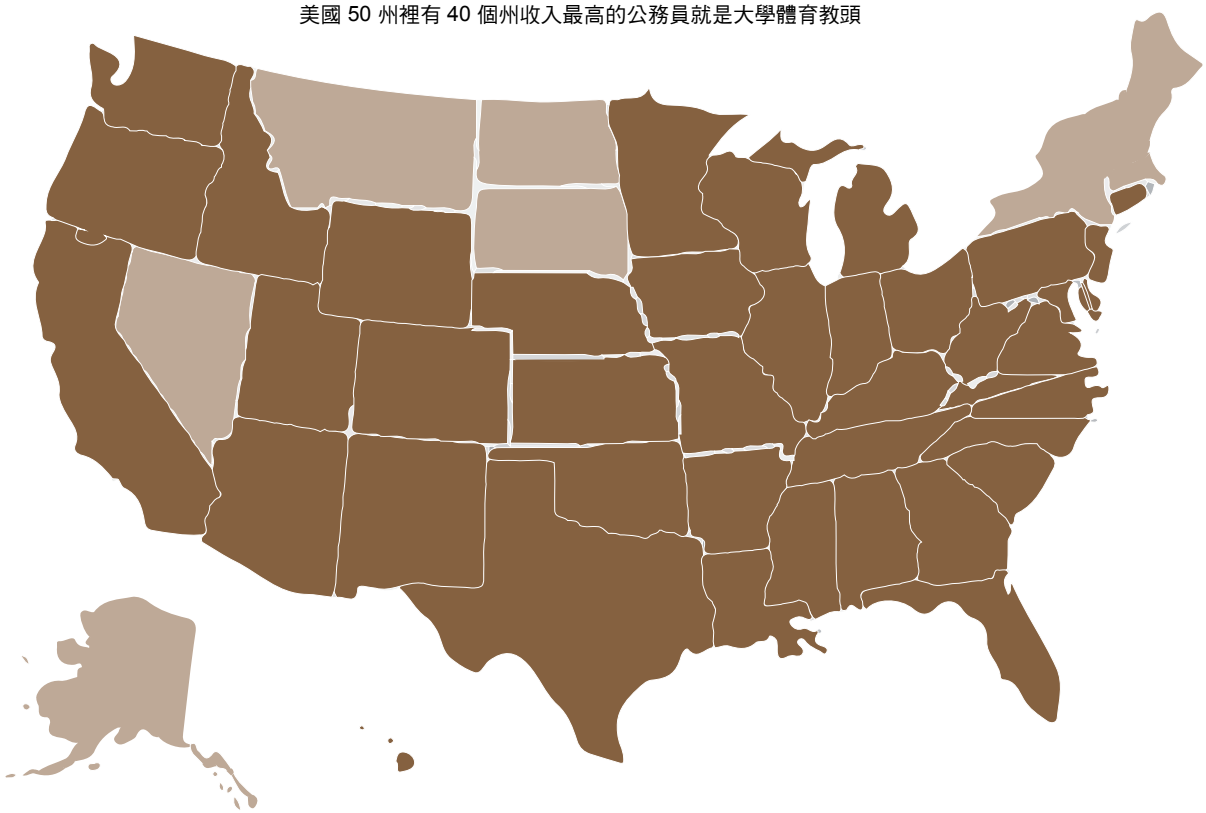


圖 5.1 待遇最好的公務員 = 大學體育教頭

出處：部落格 Deadspin（美國）〈你們州薪水最高的員工是教練嗎？（很有可能）〉（'Is your state's highest-paid employee a coach? (Probably)'），2013 年 5 月 9 日，http://deadspin.com/infographic-is-your-states-highest-paid-employee- a-co-489635228。

聯盟」（Pac-12）的對手；一家理髮廳；教練更衣室的鏡子皆嵌裝了電視[39]。在此之前，球員已經擁有一座室內練習場、一間球員醫護中心、一座嶄新的籃球場以及一間專屬的溫書中心。這座新落成的建築還附設多間電影院、一家俄勒岡美式足球博物館、一處球員交誼廳與露天陽臺、一間餐廳以及數間明星球員的私人教室[40]。

※西維吉尼亞大學（West Virginia University）運動員專屬的練習設施只開放給男子與女子校隊[41]，除了高級練習場外，還配有體能訓練中心、運動醫護資源、會議室與影視設備，更有頂級更衣室、交誼廳與學習空間[42]。

※德州A&M大學美式足球計畫（Texas A&M University football programme）備有一座5,000平方英尺的球員交誼廳與學習中心，往下一層便是更衣室，訓練中心和會議室則設計在學習中心的走廊對面。球員專屬的學習中心不僅新穎，而且配備先進。交誼廳配有超大型皮革休閒椅，可以完全拉平，能放鬆觀賞大型高解析度寬螢幕，螢幕更外接DVD播放器。交誼廳配備齊全，置有桌球、足球臺、撞球、遊戲桌以及數座遊戲機臺，遊戲機臺裝有最新版的PS2、Xbox和其他電玩。交誼廳的各個角落上方嵌裝了平板電視，入口左手邊即有一個大理石吧檯，供應無酒精飲料和糖果機[43]。

- 運動員的學習資源品質往往優於其他學生，重訓器材也更大型高級。專供籃球隊和田徑隊練習的體育館和場地其實大部分都處於閒置狀態。
- 許多FBS球隊習慣包機移動，無疑是金錢上的揮霍。

學術資格與其他學術相關問題

- NCAA自行擬定寬鬆的畢業率計算方式，和聯邦的規定有所差距也無從比較[44]，所以大學運動員的學業表現難以和其他學生相提並論。
- 體育新生的入學門檻很低，幾乎只看高中的GPA，但其實GPA都有灌水。
- 入學後的學術資格也僅須達到最低標準，運動員可以只花兩三個學期輕鬆唸書，接著就能專心打專業賽。
- 定期季賽的場次數量可觀，運動員缺課情形嚴重。
- 為確保收視率，FBS國家聯盟裡的球員往往須長途跋涉，跨區比賽，缺課率自然居高不下。

把運動員當員工對待

- 大部分的學校每年審核一次體育獎學金，如果找到資質更好的選手，教練有權對球員施壓，讓他們離隊，這與離職無異。
- 賽季期間，教練要求美式足球員和籃球員每週投入40到50小時在運動上，壓縮讀書時間。
- 教練有權制訂隊規，幾乎掌控運動員的一切，違規可能會喪失領受獎學金的資格，一樣與離職無異。
- 幾乎沒有正當程序可以保障運動員，體育科系的職員往往也能參與學生抗議失去經濟支援的上訴程序[45]。
- 運動員不是員工，不受美國工會法律的保障，遭受不平等待遇時，無法籌組工會爭取權益[46]。
- NCAA 並沒有制訂教練倫理守則，教練若對球員使用言語、心理、肢體暴力或是不當行為，並無規範可約束。
- 美國教育法規禁止校園性侵害與性騷擾，但若運動員或教練出現違法行為，20%的高教機構都允許體育科系自行介入調查並裁定[47]。

欠缺運動保健制度

- NCAA有重大傷病保險，可是NCAA和其會員學校都沒有幫運動員買最基本的傷害險。NCAA規定運動員沒有傷害險就不能上場，但是大多數的學校都會要求運動員或父母自行購買保單，多數學校只買二級保險。
- NCAA正面臨許多接觸性運動和腦震盪的官司，像是美式足球，學校被控在未經醫師的允許下，太快讓球員回到場上比賽；亦有人指控 NCAA明知比賽有腦震盪的風險，卻沒有盡到保護的責任，導致許多球員出現早發性失智和類似的失能症狀[48]。在美國球員工會的努力下，季賽期間，職業美式足球員一週不能打超過兩場接觸性練習，但在大學端卻沒有相應的規定，NCAA直到最近才新增治療腦震盪的政策。

改革可行嗎？

NCAA的現行組織由一級聯賽的FBS主導，商業導向的運動賽事很有可能會繼續忽視運動員和大專院校的權益，因此輿論認為只有美國國會出手，改革才會有成效。改革聲浪如下：（1）應建立一個聯邦政府特許組織以取代 NCAA，而專家董事組成的董事會應獨立超然，推行嚴格的改革方針；（2）組織聯邦監管委員會；（3）修改美國〈高等教育法〉，規定若未達改革標準，即取消聯邦補助或稅務優惠49。現在正是美國國會該行動的時刻了。

附註

1- 多娜・羅皮亞諾是「體育管理諮詢會」（Sports Management Resources，SMR）的創辦人兼負責人，體育管理諮詢會位於康乃狄克州的謝爾頓，推廣校園體育知識，協助決策者解決體育計畫中操守、平等、成長與發展等問題。

2- 美國校際與院際運動比賽的組織與功能，請見瑪莉・赫姆斯（Mary Hums）及瓊安・麥克蓮（Joanne MacLean）《運動機構的治理與政策》（Governance and Policy in Sport Organizations）（斯科茨代爾，亞利桑那州：Holcomb Hathaway 出版，2004 年）。美國營利導向的大學體育問題，請見雷諾・史密斯（Ronald Smith）《付錢打比賽：美國頂尖大學的體育改革史》（Pay for Play: A History of Big-Time College Athletic Reform）（厄巴納，伊利諾州：伊利諾大學出版，2011 年；威爾福德・貝利（Wilford Bailey）及泰勒・利特頓（Taylor Littleton）《體育與教育：貪腐剖析，改革處方》（Athletics and Academe: An Anatomy of Abuses and a Prescription for Reform）（紐約：美國教育委員會，1991 年）；詹姆士・杜德斯塔特（James Duderstadt）《大學體育與美國大學：大學校長觀點》（Intercollegiate Athletics and the American University: A University President’s Perspective）（安娜堡，密西根州：密西根大學出版，2003 年）。

3-NCAA〈NCAA 分區會員〉（‘NCAA members by division’）（2015 年 4 月 10 日報告），http://web1.ncaa.org/onlineDir/exec2/divisionListing。

4- 同上。

5-NCAA〈2013 年收益與開銷：NCAA 一級聯賽大學體育計畫報告〉（Revenues and Expenses 2013: NCAA Division I Intercollegiate Athletics Program Report）（印第安納波利斯：NCAA，2013 年），第 44 頁，www.ncaapublications.com/p-4306-revenues-and-expenses-2004-2012-ncaa-division-i-intercollegiate-athletics-programs-report.aspx（121 個會員之報告）。NCAA 的數據來自學校的審計財務報表，僅包含營運開銷，學校每年高達百萬美元的資本成本並未列入計算。NCAA 的研究估計，FBS 體育計畫的年度資本成本平均應超過 2,000 萬美元：請見羅伯特・利坦（Robert Litan）、喬納森・奧爾格（Jonathan Orszag）及彼得・奧爾格（Peter Orszag）《大學體育的實證效用：期中報告》（The Empirical Effects of Intercollegiate Athletics: An Interim Report）（印第安納波利斯：NCAA，2003 年），www.ncaa.org/sites/default/files/ empirical_effects_of_collegiate_athletics_interim_report.pdf。這些資金缺口應該是由大學或州政府填補，進一步瓜分原本就非常稀少的教育和財務資源。

6- 同上，第 8 頁。

7- 同上，第 46 頁。

8- 同上，第 8 頁。

9- 同上，第 72 頁。

10- 同上，第 14 頁。

11- 同上，第 8 頁。

12- 同上，第 19 頁。

13- 同上，第 70 頁。

14- 同上，第 8 頁。

15- 同上，第 96 頁。

16- 同上，第 32、36 頁（FBS），第 58、62 頁（FCS），第 84、88 頁（非美式足球）。這不代表運動員有接受補助，事實上，NCAA 嚴格限制運動員獎學金的金額，但教練薪水不受此限，可能高達數百萬美元。

17-NCAA《學生運動員參與：1981/82–2013/14》（Student-Athlete Participation: 1981/82–2013/14）（印第安納波利斯：NCAA，2014 年），第 76 頁。一級男子籃球賽一隊的平均人數是 15.7 人。

18- 同上，為避免惹上官司，學校通常不會砍掉女子體育計畫，不過在大多數的學校，女性運動員都嚴重不足，已違反美國教育法規。

19- 同上，第 12 頁。

20- 德雷克智庫（Drake Group）〈學費與學校經費支持大學體育〉（‘Student fee and institutional subsidy allocations to fund intercollegiate athletics’），立場聲明，2015 年 3 月 2 日，https://drakegroupblog.files.wordpress.com/ 2015/04/position-statement-student-fees-final-3-2-15.pdf。

21- 多娜・羅皮亞諾〈加強執法與正當程序不足以解決 NCAA 的問題〉（‘Fixing enforcement and due process will not fix what is wrong with the NCAA’），《羅傑威廉姆斯大學法學期刊》（Roger Williams University Law Review），第 20 卷（2015 年）。

22- 大學體育騎士委員會（Knight Commission on Intercollegiate Athletics）《FBS 大學校長之大學校際體育成本與財務之量性與質性研究：發現與影響報告》（Quantitative and Qualitative Research with Football Bowl Subdivision

University Presidents on the Costs and Financing of Intercollegiate Athletics: Report of Findings and Implications）（巴爾的摩，馬里蘭州：藝術與科學教育顧問，2009 年），www.knightcommissionmedia.org/images/President_Survey_FINAL.pdf；艾美．波克（Amy Perko）及雷克．黑索（Rick Hesel）〈永續的模型？大學校長評量體育的成本與財務〉（ ‘A sustainable model? University presidents assess the costs and financing of intercollegiate athletics’ ），《大學體育期刊》（Journal of Intercollegiate Sport），第 3 卷（2010 年）。

23- 羅皮亞諾（2015 年）。

24- 同上。

25- 這些聯盟是大西洋沿岸聯盟（Atlantic Coast Conference，ACC）、12 大聯盟（Big 12）、10 大聯盟（Big Ten）、東南聯盟（Southeastern Conference，SEC）與太平洋 12 校聯盟（Pac-12）。

26-ESPN（美國）〈NCAA 董事投票釋出更多自治權〉（ ‘NCAA board votes to allow autonomy’ ），2014 年 8 月 8 日，http://espn.go.com/ college-sports/story/_/id/11321551/ncaa-board-votes-allow-autonomy-five-power-conferences。

27-《印第安納波利斯星報》（Indianapolis Star）（美國）〈NCAA 年度吸金近 10 億美元，球員要求更多分潤〉（ ‘NCAA approaching1 billion per year amid challenges by players’ ），2014 年 3 月 27 日，www.indystar.com/story/news/2014/03/27/ncaa-approaching-billion-per-year-amid-challenges-players/6973767。 數字出自 NCAA 稅單、NCAA 債券公開說明書、NCAA 財務報表與審查，內容與 2013 年 NCAA 的財務報表一致，請見：www.ncaa.org/sites/default/files/NCAA_FS_2012-13_V1%20DOC1006715.pdf；亦請見美國新聞（US News）〈大學運動員給付實例〉（ ‘The case for paying college athletes’ ），2014 年 1 月 6 日，www.usnews.com/opinion/articles/2014/01/06/ ncaa-college-athletes-should-be-paid。

28-NCAA〈2014 年財務報告〉（ ‘2014 finances’ ），www.ncaa.org/about/resources/ finances。

29- 羅皮亞諾（2015 年）。

30-《今日美國》（USA Today）〈BCS：五強聯盟大學美式足球季後賽收益將翻倍〉（ ‘Power Five’s college football playoff revenues will double what BCS paid’ ），2014 年 7 月 16 日，www.usatoday.com/story/sports/ncaaf/2014/07/16/college-football-playoff-financial-revenues-money-distribution-bill-hancock/12734897。

31-《高等教育紀事報》（Chronicle of Higher Education）（美國）〈「五強聯盟」權力爭奪戰：大學體育深受其害〉（ ‘The “Big Five” power grab: the real threat to college sports’ ），2014 年 6 月 19 日，http://chronicle.com/article/The-Big-Five-Power-Grab-/147265。

32- 羅伯特 A．麥克科米克（Robert A. McCormick）及艾美克里斯汀．麥克科米克（Amy Christian McCormick）〈學生運動員的身份誤解：大學運動員被視為員工〉（ ‘The myth of the student-athlete: the college athlete as employee’ ），《華盛頓法學期刊》（Washington Law Review），第 81 卷（2006 年），第 71 頁。

33-NCAA《2014–2015 年 NCAA 一級聯賽手冊》（2014–15 NcAA Division I Manual）（印第安納波利斯：NCAA，2014 年），www.ncaapublications.com/productdownloads/D115.pdf；請見第 14.5.1 篇，第 168 頁。

34-NCAA〈種族與性別分布調查〉（ ‘Race and gender demographic search’ ），http://web1.ncaa.org/rgdSearch/exec/main。

35- 同上。

36- 艾美．威爾遜（Amy Wilson）〈修正案第九條邁入 40 週年，檢視大學體壇的女性〉（The Status of Women in Intercollegiate Athletics as Title IX Turns 40）（印第安納波利斯：NCAA，2012 年），www.ncaapublications.com/p-4289-the-status-of-women-in-intercollegiate-athletics-as-title-ix-turns-40-june-2012.aspx。有人認為學校將收益最高的運動項目捧在手心，挹注大筆經費，不具經濟效益的運動項目裡，運動員不分男女同樣遭到冷落，但這也不能作為違反聯邦法律禁止歧視的合理藉口，若將這種論調作為經濟待遇不平等的正當理由，有錢的人和學校就得以無視反歧視法規。

37- 部落格 Deadspin（美國）〈資訊視覺化：你們州薪水最高的員工是教練嗎？（很有可能）〉（ ‘Infographic: is your state’s highest paid employee a coach? (Probably)’ ），2013 年 5 月 9 日，http://deadspin.com/infographic-is-your-states-highest-paid-employee-a-co- 489635228。

38- 德雷克智庫〈建立大學體育改革校長委員會〉（ ‘Establishment of a presidential commission on intercollegiate athletics reform’ ），立場聲明，2015 年 3 月 31 日，https://drakegroupblog.files.wordpress. com/2015/03/final-presidential-commission-position-paper.pdf。

39- 商業內幕（Business Insider）（美國）〈甫落成的奧勒岡美式足球設施造價 6,800 萬美元，創大學體育圈奢華新記錄〉（ ‘Oregon’s new68-million football facility is like nothing we’ve ever seen in college sports’ ），2013 年 7 月 31 日，www.businessinsider.com/new-oregon-football- building-photos-2013-7#；《紀事衛報》（Register-Guard）（美國），www.registerguard.com/rg/news/ local/30050174-75/football-autzen-oregon-center-building.html.csp。

40- 高等教育內幕（Inside Higher Ed）（美國）〈有錢是老大〉（ ‘Money still talks’ ），2012 年 7 月 23 日，www.insidehighered.com/ news/2012/07/23/criticism-athletics-spending-wake-penn-state-unlikely-slow-growth。

41- 登山田徑場（Mountaineer Athletic Club）（美國）〈當前計畫〉（ ‘Current projects’ ），www.mountaineerathleticclub.com/page. cfm?storyid=103。

42- 同上。

43- 德州 A&M 大學（Texas A&M University）〈體育〉（ ‘Athletics’ ），www.aggieathletics.com/ViewArticle.dbml?DB_OEM_ID= 27300&ATCLID=205237707。

44- 聯邦畢業率（The Federal Graduation Rate，FGR）包含全日制的學生，不計入轉入或轉出。NCAA 的畢業成功率（Graduation Success Rate，GSR）調整了計算方式，納入轉學生，不過並無法核實轉出去的學生是否真的成功畢業。和 GSR 相比，FGR 也有灌水，因為計入了由全日制轉到半日制的學生，但這些學生的修業時間更長；然而運動員都必須是全日制，且必須在正常的年限畢業。GSR 亦包含 11,000 位常春藤聯盟和軍校的學生，這些學生（1）並未接受任何體育相關補助；（2）並未被視為運動員；（3）在 FGR 的公式裡被歸類為一般生，這也比較合理。也就是說，GSR 的數字是「編造的」，而且有「灌水」。

45- 德雷克智庫〈修補失調的 NCAA 執法系統〉（ ‘Fixing the dysfunctional NCAA enforcement system’ ），立場聲明，2015 年 4 月 7 日，https://drakegroupblog.files.wordpress.com/2015/04/tdg-position-fair-ncaa- enforcement.pdf。

46- 第 13 區國家勞資關係委員會（National Labor Relations Board，NLRB）的決議目前正在上訴程序，該決議裁定西北大學（Northwestern University）美式足球員為員工，得組工會，決議全文請見：www.nlrb.gov/news-outreach/news-story/nlrb-director-region-13-issues-decision-northwestern-university-athletes。

47- 美國參議院金融合約與監管小組委員會（US Senate Subcommittee on Financial Contracting and Oversight）〈校園性暴力政策與程序調查〉（ ‘Survey of campus sexual violence policies and procedures’ ），www.mccaskill.senate.gov/pdf/McCaskill SurveyCampusSexualAssaults.pdf。

48-2014 年 7 月，NCAA 針對這些正在進行的首批官司提出 7,500 萬美元的和解金，和解內容包含一項為期 50 年的醫療監管專案，成本預計為 5,500 萬美元，將投入 500 萬美元研究腦震盪，1,500 萬美元給付律師費；集體訴訟的原告不得以個人身份針對傷害求償。2014 年 8 月，本報告撰寫時，抗議和解無效的正式申請仍在處理階段。請見《今日美國》（USA Today）〈抗議 NCAA 腦震盪和解一案上到聯邦法院〉（ ‘Opposition to NCAA concussion settlement filed in federal court’ ），2014 年 8 月 23 日，www.usatoday.com/story/ sports/college/2014/08/23/objection-to-ncaa-concussion-settlement-filed-anthony- nichols/14490501。

49- 德雷克智庫（2015 年 3 月 31 日）。

5-2 學術詐欺與大學體育商業化 北卡州大學弊案

傑伊 M・史密斯（Jay M. Smith）[1]

近日爆出北卡州大學教堂山分校（University of North Carolina - Chapel Hill，UNC）大規模的學術與體育詐欺醜聞，暴露了美國高教結構的弱點：盲目追逐體育表現和隨之而來的財富，導致越來越多人罔顧學術誠信，造成教育系統失靈。

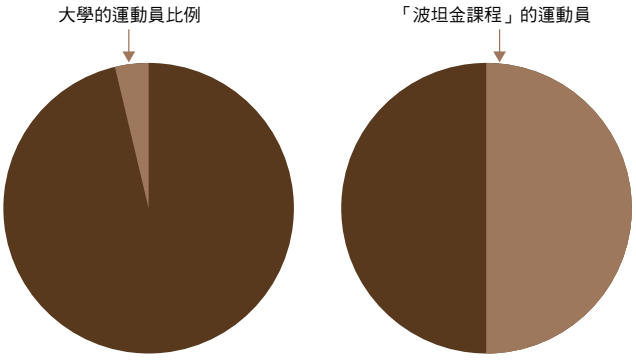
UNC 校譽不錯，名列「公立常春藤」之林，和哈佛、耶魯、普林斯頓大學相比，學費較平易近人，而且有國內數一數二的研究所課程，大學部約有18,000名學生，背景多元。校友在各領域表現傑出，包含一任美國總統與數位普立茲獎得主。自1987年起，UNC的羅德獎學金得主一直都比其他研究型公立大學多[2]。

UNC 在世界體壇佔有一席之地，也是大學運動圈的佼佼者。麥可・喬登和足球明星韓美亞都曾是這裡的學生；曾在六種運動項目中的成績傲視全國，抱回40座冠軍獎盃；名列世界頂尖運動服裝供應商；在美國運動場上，和杜克大學皆被視為可敬的對手。UNC對體壇貢獻良多，優異的體育表現也或多或少形塑了學校的「品牌」，展現美國高等教育結合商業體育的特別文化。和其他國家的大學制度不同，美國高教特別重視體育計畫，招收「學生運動員」，UNC 的28個體育項目就有約800名運動員，粉絲和校友積極捐助現金、購買門票，收視率也一直維持高點。美國學校發展出大量營利娛樂事業，如：大學體育計畫，尤其是籃球和美式足球，每年產值約為110億美元。全校上下不管是心理上，甚至是財務上，都日漸依賴校隊場上的成敗[3]。

UNC的近期事件頗具警示意味，1990年代早期到2011年，這間學校是大學運動史中的學術弊案要角，規模最大，歷時也最長，有長達數年的時間，領導階層都竭盡所能地要壓下所有醜聞[4]。課程弊案的爭議也被德雷克智庫（Drake Group）[5]負責人杰拉爾德・格尼（Gerald Gurney）稱為是全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）「有史以來最大型最嚴重的學術詐欺事件」。這起醜聞對美國大學體育圈傳達了一個明確的訊息：大學制度勢必會迎合體育科系的需求[6]，但這種心態也往往會令人走上貪腐之路。

圖 5.2 為運動員開設的「波坦金課程」





1990 年代早期到 2011 年，北卡州大學教堂山分校 AFRI / AFAM 的「波坦金課程」共有 3,000 多名修課學生，他們不須出席，不太需要努力，卻總能拿高分，衝高 GPA，更能一次滿足其他學術要求。這些學生幾乎一半是運動員。

改編自：北卡州大學教堂山分校〈北卡州大學教堂山分校 AFRI / AFAM 違規課程調查〉（‘Investigation of irregular classes in the Department of African and Afro-American Studies at the University of North Carolina at Chapel Hill’），2014 年 10 月 16 日，http://tinyurl.com/p7eqxrb。

UNC 長期以來的課程舞弊操作手法廣為人知，之前的非洲暨非裔美國人研究學系（Department of African and Afro-American Studies，AFRI / AFAM）系主任和行政助理發明了「波坦金課程」（Potemkin courses）[7]，讓為數眾多的運動員登記上課，他們不須出席，不太需要努力，卻總能拿高分，衝高學業成績平均點數（grade point average，GPA）[8]，更能一次滿足其他學術要求[9]，其中最誇張的是「論文課程」（paper class）。這些有名無實的課程開設了長達20多年，超過3,000名學生修課，幾乎一半是運動員，可是UNC的大學運動員只佔了不到4%的學生比例。系主任朱利葉斯・尼魯魯羅（Julius Nyang' oro）和他的行政助理戴比・克勞德（Debby Crowder）就是這起舞弊的關鍵操盤人物[10]。

美式足球和籃球極具商業價值，NCAA和會員學校打著「學生第一」的假旗幟，精心掩護體育優先的真實意圖，維持球員的學術資格，滿足球隊和教練的需要，以便繼續打比賽，這才是體育科系學習中心的真正功能。由於運動員「業餘」（無償）的身份在法律和道德上都立基於「學生第一」的設定，課表安排、主修選擇、課業負擔等學術操作都必須經過巧妙的包裝，大家才會相信這些運動員的學業狀況並無可疑之處[11]。這種大規模的操作需要多方積極謀劃、串通一氣。UNC醜聞是典型的教科書案例，一流體育計畫的背後是大學不入流的偽善，世界各地的大學都應該仔細研究這起弊案，以免讓體育表現犧牲學術誠信。

2011年地方報踢爆UNC課程詐欺，往後的三年甚至多年間，面對大眾的放大鏡檢視，UNC的領導階層試圖撇清責任，堅持這完全是那兩位「問題」教師搞的鬼，而且弊案僅限於單一系所[12]。不過，最近肯內斯・瓦恩斯坦（Kenneth Wainstein）領導的調查顯示[13]，這起弊案跟整個教堂山分校都脫不了關係[14]。瓦恩斯坦的報告裡指證歷歷，瑪麗・威靈厄姆（Mary Willingham）和筆者最近也發表了UNC內部知情人士的發言，在在顯示UNC事件其實只是美國大學體育計畫的縮影，在這些營利活動中，已出現學術失能的徵兆[15]。

公開的資料罪證確鑿，UNC的運動員資格制度在學術上抄捷徑，行政上耍手段，絕對是校園學術與體育舞弊的結果，更涉及多名教師，有些人推波助瀾，有些人睜一支眼閉一隻眼，系主任尼魯魯羅即是共犯。大多數的教師都不受終身職保障，有些人冷眼旁觀或置身事外，有些人出於對運動的熱情或是遭學校報復的恐懼而一同沉淪，各系所教職員在為期數年的弊案中，都曾是運動員「很有用」的課輔員。瓦恩斯坦的報告指出，課輔的固定班底會「加開」掛羊頭賣狗肉的自主學習課程，虛報上課時數。體育法遵主任的工作是確保UNC的體育科系沒有違反NCAA的規定，但他卻拿這些「惡名昭彰」的論文課程大開玩笑，說有人發現課輔員幫運動員修改論文課程的論文報告；某位教頭要求隊上的課輔員將其中一名運動員放到這種「隱藏王牌」的自主學習課程；某位位高權重的系主任曾懷疑過 AFRI / AFAM 的自主學習課程，因為一年就多達數百堂，可是他也沒有調查該系所的課程設計和課堂安排；地理系的一位教授默許開設暑期「自主學習」給五位女子籃球員，這不是出於學生的要求，而是由體育課輔員開的口[16]。

那位課輔員就是UNC課程弊案裡出了名的核心人物珍・包席爾（Jan Boxill），1988年進入哲學系當講師，同時擔任女子籃球隊的課輔員，2011到2014年間，他還當選大學教師主席。包席爾曾經是球員、教練以及北卡柏油腳跟女子（Lady Tar Heels）籃球隊的播報員，十分熱衷運動賽事，也很照顧他指導的運動員。他的種種不法行徑都記錄在瓦恩斯坦的報告裡，如：包席爾和克勞德往來的 email，這些證據讓他們啞口無言，還揭露了一起特別誇張的放水事件。2008年起，包席爾就開始替一名女子籃球員的成績討價還價，email中很明顯看得出來包席爾知道成績是克勞德打的，但克勞德根本不是老師，只是位行政助理，而且學生交的還是一份「回收」的報告，那是前一學年寫的（或抄的）報告[17]。發現克勞德注意到這份問題報告而且不打算特別從寬處理後，包席爾回覆說「其實給個D等就可以了，學生也只需要這樣的成績」。最後那份報告真的拿了D等。這兩個人都選擇忽視作業作假的事實，為了讓學生順利畢業，操弄根本沒什麼實質「學習」的自主學習課程。

包席爾擔任教職員主席的期間，適逢大學教職員大力調查體育計畫的時刻，但包席爾想方設法阻撓針對體育課輔中心的任何調查，利用職位之便掩飾身處共犯結構的事實，甚至將砲火轉移到別處[18]，大力支持某項外部調查，該調查的課程詐欺事件根本未經查證，還錯把矛頭指向教師委員會[19]。身為教師領導階層，包席爾膽大妄為、以身試法，如果不是瓦恩斯坦的報告，可能大家還蒙在鼓裡。

包席爾的行徑被揭露後引發眾怒，他也因此失去教職[20]，但尼魯魯羅和克勞德已經退休了，「論文課程」也終止了。UNC開除了幾位代罪羔羊，結束了幾堂討論度較高的問題課程，讓外界相信學術誠信的危機已然解除，大學也回到正軌。不過證據顯示，貪腐的惡臭已經傳遍各個角落，貪腐之氣不只一種，只是有些比較幽微難辨。只要這些病灶不除、生病的警訊還存在，UNC和其他大學就難以真正痊癒，仍舊滿腦子只想把運動員留在場上，在追逐大學體育的利益中迷失。

大學體育商業文化中的財務壓力無可避免地犧牲了學術誠信，UNC AFRI / AFAM名實不符的論文課程就是最錯誤的示範，危及運動員資格制度，但除去了那兩位名聲掃地的 AFRI / AFAM 教職員，其實還有許多陋習和受害者。多年以

來，運動員紛紛湧入給分寬鬆的涼課，像是地理、法文、哲學、戲劇、葡萄牙文、運動與體育科學、教育與圖資，授課老師不是「人很好」，就是偏袒運動員，這些課的重點是討好學生、拉高修課率。體育計畫裡的課輔員鎖定這類課程，把需要輕鬆過關的學生送過去上課[21]。大學招收的運動員對於高教課程毫無準備，也無意面對，2003年NCAA下修入學標準[22]，等於是火上澆油，只會讓體育科系更依賴這些涼課和給分寬鬆的老師。UNC普遍同情GPA 分數不夠高的運動員，會忍不住伸出「援手」，加上學生練習時間滿檔，只會讓他們更離不開這種不踏實的課程設計[23]。

瓦恩斯坦的報告顯示，UNC的課輔員很清楚運動員有特殊需求時要找人幫忙拉高GPA、調整成績、加開晚間課程或安排輕鬆的課表，學生「需要」特殊待遇時，其實AFRI / AFAM只是校園裡的其中一個管道而已[24]。UNC走捷徑的習慣根深蒂固，滲透校園各處，卻不肯承認錯誤，也就是說學校「不願正視問題」的文化越來越普及，更別指望會好好思考必要的改革以免重蹈覆轍。

一直以來，美國大學都以商業體育資格為上，不斷將學術誠信與教育成果往後擺，很明顯地，運動才是值得努力的目標。課外活動有助學習，對所有的大學生都是利大於弊，娛樂是參與這些活動的首要目標，像是去看音樂劇或舞台劇，本身並沒有問題，可是想要拿全國冠軍的野心，讓學校不惜下重本也要餵養體育科系和運動節目觀眾的胃口，只會讓貪腐繼續蔓延，而且也缺乏有效的反貪腐制度，約束學校教練和相關人士。對行政人員來說，運動員的比賽資格一定比學習經驗來得重要，教師也只能一再地左右為難，要不犧牲誠信原則，要不堅守原則，但運動員的日子就不好過了，因為他們本來以為老師會「好好照顧」他們。到最後，老師往往會選擇比較簡單的路，學術誠信的精神只好先擺一旁。

美國教師與行政階層一定要盡快「覺醒」，所有運動流程也一定要公開透明，才有可能撕下大學端虛偽的面具。或許可以參考其他國家教育圈的做法，畢竟美國體育營利事業在營運上和大學息息相關，使用的也是學校的學術基礎設施，這種模式在其他地方是看不到的。歐洲、亞洲或其他地區的大學主要為學術服務，很自然地將組織定位在學習、研究與探索，拒絕與商業體育為伍，也將隨之而來的貪腐拒於門外，所以這些大學單純被視為學習的場域。這就是美國高教與商業打交道的後果，學校政策轉彎，大幅調整本身的價值與標準，只為了追求勝利、冠軍和收益。想抵擋這些誘惑，堅守原本的任務和價值，全球的大學都應該把UNC當作前車之鑑，強烈建議不要納入學術結合運動的美國模型。

附註

1- 傑伊 M・史密斯教授任教於北卡州大學教堂山分校歷史學系。

2- 請見〈卡羅來納州羅德斯獎學金得主〉（‘Carolina’s Rhodes Scholars’），https://alumni.unc.edu/news/rhodes-scholars-from-unc/。

3- 關於收益，請見半島電視台美國頻道〈專家爭論不休：大學運動員該領薪嗎？〉（‘Experts weigh in: should college athletes get paid?’），2014 年 3 月 27 日，http://america.aljazeera.com/watch/shows/inside-story/articles/2014/3/27/should-college-athletesgetpaidtoplay.html。

4-《新聞與觀察家報》（News & Observer）（美國）〈專家：UNC 弊案為史上最糟醜聞〉（‘UNC scandal ranks among the worst, experts say,’），www.newsobserver.com/news/local/education/unc-scandal/article10107554.html。

5- 德雷克智庫創於 1999 年，成員出自美國學術圈，他們認為體育在美國大學校園太過橫行。

6- 哥倫比亞廣播公司體育網（CBS Sports）（美國）〈UNC 學術詐欺史無前例，NCAA 皮繃得很緊〉（‘UNC’s unprecedented academic fraud case will test the NCAA’），2014 年 10 月 24 日，www.cbssports.com/collegefootball/writer/jon-solomon/24765822/ uncs-unprecedented-academic-fraud-case-will-test-ncaa。

7-「波坦金課程」來自「波坦金村莊」（Potemkin villages）。18 世紀時的俄羅斯，格列哥里・波坦金（Grigory Potemkin）在聶伯河（river Dnieper）兩岸布置了假村落，以取悅凱薩琳二世女皇（Empress Catherine II）。如今「波坦金」成了形容詞，描述建造某些事物是為了營造美好的假象。

8- 美國所有課程的成績取平均，得出一個等級制學業平均成績（GPA），是申請大學的重要依據。

9-UNC 的非洲暨非裔美國人研究學系（Department of African and Afro-American Studies）現更名為非洲、非裔美國人暨非洲流散民族研究學系（African, African-American, and Diaspora Studies）。

10-UNC 課程弊案摘要，請見：《新聞與觀察家報》（美國）〈瓦恩斯坦報告：虛假課程助 UNC 球員維持學術資格〉（ ‘Fake-class scheme aided UNC players’ eligibility, Wainstein report says’ ），2014 年 10 月 22 日，www.newsobserver.com/news/local/education/unc-scandal/article10104428.html。

11- 體育科系課輔員背負壓力，須助運動員維持學術資格，深入評論請見高等教育內幕（Inside Higher Ed）（美國）〈大學體育學術詐欺〉（ ‘Academic fraud in collegiate athletics’ ），2007 年 10 月 2 日，www.insidehighered.com/news/2007/10/02/fraud#sthash.K81KvTEj. dpbs。

12- 實例請見：UNC 贊助北卡州長詹姆士 · 馬丁（James Martin）主導之報告，2012 年 12 月（詹姆士 G· 馬丁，北卡州大學教堂山分校〈學術異常報告：研究發現〉/ Academic Anomalies Review: Report of Findings，2012 年 12 月 19 日，http://3qh929iorux3fdpl532k03kg.wpengine. netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/01/UNC-Governor-Martin-Final-Report-and- Addendum.pdf），刊於 UNC 校友雜誌，https://alumni.unc.edu/news/ martin-says-fraud-isolated-to-african-studies-department。

13- 肯內斯 · 瓦恩斯坦是名備受敬重的律師，曾任小布希總統的國土安全顧問，2014 年初被指派主導 UNC 教堂山分校學術弊案，進行獨立調查。

14- 北卡州大學教堂山分校〈北卡州大學教堂山分校 AFRI/AFAM 違規課程調查〉（ ‘Investigation of irregular classes in the Department of African and Afro-American Studies at the University of North Carolina at Chapel Hill’ ），2014 年 10 月 16 日，http://carolinacommitment.unc.edu/reports-resources/ investigation-of-irregular-classes-in-the-department-of-african-and-afro-american-studies- at-the-university-of-north-carolina-at-chapel-hill-2；亦請見〈瓦恩斯坦最終報告：證物篇〉（ ‘Wainstein final report: exhibits’ ），https://docs.google.com/file/d/0B9a7FfkXuvZUOGR6ZU5WX3d5TkE/edit，以及長達 900 頁的〈最終報告附錄〉（ ‘Final report supplements’ ），與報告同日發表，http://3qh929iorux3fdpl532k03kg.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/10/UNC-FINAL-REPORT-SUPPLEMENTS.pdf。

15- 其他大學的問題討論，請見傑伊 M· 史密斯及瑪麗 · 威靈厄姆，《詐欺：UNC 醜聞、運動員教育與大學頂尖體育計畫的未來》（Cheated: The UNC Scandal, the Education of Athletes, and the Future of Big-Time College Sports）（林肯，內布拉斯加州：Potomac Books 出版，2015 年），第 207 — 234 頁。

16- 課輔員相關資訊，請見〈最終報告附錄〉，第 610 頁；法遵人員相關資訊，請見同上，第 248 頁；教練相關資訊，請見同上，第 24 頁；系主任相關資訊，請見〈違規課程調查〉，第 25 頁；課輔員相關資訊，實例請見〈瓦恩斯坦最終報告：證物篇〉，第 16 頁；地理教授相關資訊，請見〈最終報告附錄〉，第 271 頁。

17-〈違規課程調查〉，第 44 頁。

18-UNC 弊案包庇爾掩蓋行徑相關資訊，請見史密斯及威靈厄姆（2015 年），第 96 — 105 頁。

19-〈馬丁報告〉（ ‘Martin report’ ）令 UNC 教師委員會顏面掃地，該調查相關回應與包庇爾處理方式的相關回應，請見史密斯及威靈厄姆（2015 年），第 141 — 143 頁。

20-《新聞與觀察家報》（美國）〈涉 UNC 弊案，珍 · 包席爾引咎辭職〉（ ‘Jan Boxill, implicated in UNC scandal, resigns’ ），2015 年 3 月 5 日，www.newsobserver.com/news/local/education/unc-scandal/article12601562.html。

21- 請見史密斯及威靈厄姆（2015 年），第 171 — 174、186 — 190 頁。

22- 高等教育內幕（美國）〈NCAA 改革方向錯誤〉（ ‘NCAA reform gone wrong’ ），2013 年 2 月 14 日，www.insidehighered. com/views/2013/02/14/ncaa-academic-reform-has-hurt-higher-eds-integrity-essay。

23- 阿拉巴馬法律教授尤金 · 馬希（Gene Marsh）曾任 NCAA 一級聯賽違規委員會主席，表示若有學生中會有人因成績不好而「和人處不來」，就容易引發貪腐行為；要讓球員維持學術資格就「必須讓更多人看起來更好相處，讓更多教授放棄意志和操守」。請見高等教育內幕（美國）〈只是幾顆爛蘋果嗎？〉（ ‘Bad apples or more?’ ），2011 年 2 月 7 日。2003 年施行的新入學資格和其意料之外的影響，請見高等教育內幕（2013 年 2 月 14 日）。

24- 請見瓦恩斯坦〈最終報告附錄〉，http://3qh929iorux3fdpl532k03kg.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/10/UNC-FINAL-REPORT-SUPPLEMENTS.pdf。

5.3 美國大學專業體育的演進

艾倫・薩克（Allen Sack）[1]

世界只有美國大專院校會舉辦大型商業體育競賽，2013年高教體育計畫收益估計就有61億美元的收益，來自門票、電視和收音機、校友捐助、擔保金、版稅、協會經費等[2]，但運動員的補助卻只有食宿與學雜費，是否應該提供更多分潤給大學運動員自然引起熱議。本章將仔細檢視美國大學體育產業的演進，針對學術誠信的陰暗面提出建議。

歷史背景

1906 年全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）召開首次商業會議，表態要完全承襲英國菁英大學與公立學校的業餘運動精神[3]。依據第六條規章制度，每間學校都應遵行業餘運動精神的原則，可是「大專院校提供誘因吸引學生入學，看中的是他們的運動能力，或是希望他們於在學期間繼續打比賽」，公然違反業餘運動精神。如果學校補助的是其他和運動無關的基本需求，並不會違反業餘運動精神，但體育獎學金其實不合規定[4]。

隨著20世紀的腳步持續前進，大學體育商業主義蔓延氾濫，NCAA對於違反業餘規則的事件又執法不力，因而登上全國版面[5]。隨著財務壓力增加，招收和贊助優秀運動員的壓力也變大了。NCAA對於這類違規的管制力不從心，於是1956年放寬了業餘運動的條款，自此體育獎學金成為了贊助的形式。1957年NCAA憲章的官方解釋將贊助限縮在食宿、學雜費、書籍以及每個月15美元的洗衣費[6]。

沃特・拜爾斯（Walter Byers）在擔任 NCAA 執行長的期間，新的獎學金為四年制，如果學生不繼續比賽，也不能取消獎學金資格，因為拜爾斯不希望將學生當作員工。不過在 1960 年代初期，有位大學運動員在出征美式足球賽的途中死於空難，家屬領到的卻是員工補償金，這是基於該項獎學金的規定，該名球員必須繼續打球，才能領到每學期的補助，也才能在賽季期間享有住宿全免資格。NCAA 十分關注這份裁決[7]。

拜爾斯擔心有些大學給的是一年制獎學金，如果學生想要退隊，就取消資格，「這差不多等同於工作合約」[8]。NCAA的秘書兼會計埃弗里特・巴恩斯（Everett Barnes）找上律師華倫・阿斯梅德（Warren Ashmead）諮詢，也把諮詢結果轉知拜爾斯。阿斯梅德的建議是「如果獎學金不是和體育活動綁在一起，那運動員就不適用勞工待遇，因為學生不繼續比賽的話，不會受到處罰」[9]。

這件事看起來暫告一段落，可是1960年代末時，教練、體育科系主任和其他人開始抱怨學生拿體育獎學金，可是又不打比賽。也就是說，NCAA讓自己免於勞工報酬的官司，卻讓底下的會員學校承擔風險，學生可能會認知到自己不是員工，退隊依舊能繼續領獎學金，而且 NCAA 已經給了四年的「保障」。為了解決這個問題，NCAA在1967年通過規定，如果學生主動退隊或違反隊規，可以立即取消獎學金[10]。

1967年的決議讓大學可以取消離隊和違規學生的獎學金，可是教練還是不能因此擺脫球技差的「爛隊員」。於是1973年NCAA想到了一個新策略，也就是獎學金資格每年需要審查一次，但這是拜爾斯之前否決的做法，然而這條規定便一直沿用到2012年，基本上學校可以用任何理由在年底取消學生的體育獎學金，受傷、貢獻太少、出現更好的人選、和教練風格不符等都可以是理由。這種獎學金在本質上是具合約性質的[11]，運動員今年的表現會影響下一個年度是否能繼續拿獎學金。

1973年的新政策上路後不久，不少運動員表示他們在大學美式足球隊上的時候曾受了很嚴重的傷，而且他們本質上就是員工。其中一名球員利用「經濟現實檢驗」佐證他的員工身份[12]。根據這份在密西根州做的檢驗，僱用契約必須包含四種因素：該雇主有權控制該員工的活動；該雇主有權管束或開除該員工；含有支付日常開支的薪資報酬或其他福利；執行的工作內容是否和雇主的事業密不可分。那名運動員輸了這場官司，因為法官判定大學美式足球隊不是大學的事業。

接下來的40年間，每年一審的的獎學金制度是廉價勞工源源不絕又乖乖聽話的保證，讓大學體育事業蓬勃發展，價值快速成長至數十億美元。如果運動員的表現沒有達到教練的標準，就會鼓勵他們轉學，或是乾脆停止補助。儘管過去數十年出現不少運動員工資的官司，NCAA的律師團和會員學校都有辦法說服法官，說運動員只是參加業餘課外活動的學生[13]。

21 世紀：NCAA 飽受批評

20世紀時業餘性質可說是NCAA的法律基調，可是隨著新世紀到來，美國頂尖的大學體育和商業利益越來越水乳交融，NCAA在法律上也越來越站不住腳[14]。NCAA前籃球員埃德・歐班南（Ed O' Bannon）就是這段期間對NCAA提告的其中一人，他不滿NCAA和會員學校濫用球員的姓名、照片和類似要素賺錢，可是大學運動員卻不能分一杯羹，歐班南認為那是不合理的交易限制，違反了反壟斷的〈謝爾曼反托拉斯法〉（Sherman Antitrust Act）。

2014年，歐班南案的聯邦法官裁定NCAA敗訴，NCAA限制有名的大學美式足球員與男子籃球員從打球中獲利，違反合理交易，違反反托拉斯法[15]。這份判決讓一級聯賽美式足球盃賽分區（Football Bowl Subdivision，FBS）的頂尖球員和男子籃球員可以領到5,000美元的年薪，就從NCAA利用姓名、照片和類似要素的收益中提撥，球員畢業前，學校會以信託管理這筆錢。球員也可以依據學校的地點領到全額學費補助，通常會超過現行獎學金食宿與學雜費幾千美元的限制[16]。

歐班南案的審理法官發現NCAA過去幾年曾多次修改球員待遇的規定：「NCAA並沒有堅守核心原則，種種文件顯示，自創會以來業餘運動精神的定義就非常有彈性」[17]。這說明了NCAA 對「業餘」一詞的使用與濫用，進一步支持本章的中心論點，NCAA創辦元老為符合政治意圖，不斷調整業餘運動精神的定義，最後反而是假義取代了真義。

雖然NCAA提起上訴[18]，但還是有許多違反反托拉斯法的未結案件，把頂尖學生當業餘球員而非專業員工的風暴中，真正令 NCAA 頭痛的是伊利諾州的官司，國家勞資關係委員會（National Labor Relations Board，NLRB）最近才裁示西北大學美式足球隊（Northwestern University football team）有權自組工會[19]。普通法系裡的員工定義是某人在雇用合約的前提下提供服務，以換工資，並受另一方控制或另一方有權控制[20]。大學運動員看起來似乎符合這些條件，伊利諾州的 NLRB 最近就是拿普通法的員工定義來打官司。

值得注意的是，在美國司法部（US Department of Justice）的施壓下，NCAA近期修改了規定，讓大專院校可以回到1973年前的多年制獎學金，西北大學就是回歸的其中一所[21]。可是NLRB抗議西北大學的美式足球計畫還是使用一年制獎學金，若球員自願離隊或是違反隊規，獎學金還是會立即取消。依據NLRB的資料，西北大學的球員在賽季時一週須花40–50小時練習，球員得調整課表，配合操表，有時還得轉到比較簡單的主修，才能擠出更多練習時間。如果無法滿足這些規定，獎學金可能不保[22]。對此西北大學已向NLRB提出異議。如同歐班南案，制度還有很大的進步空間，但只要想到這些原告最終可能勝訴，就足以讓美國大學體育陷入空前的危機。

改革討論與建議

20世紀初NCAA一直堅守業餘運動精神的核心原則，大學運動員不得因經濟誘因參與體育活動，但也在同一時期，大學體育開始成為受歡迎的大型商業休閒活動。數十年後，大學體育成長為幾十億美元的產業，繼續仰賴業餘學生球員在課餘時間比賽當然不是明智的商業選擇，於是NCAA建立了獎學金機制，既包含所有雇傭關係的好處，又能把待遇限縮在食宿和學雜費。

其實這種模型本質上的衝突早晚要害 NCAA 上法院的，如果教練每年可以從大型運動賽事賺進數百萬美元，禁止運動員參與分潤又怎麼會合法、公平呢？可能嗅到了歐班南案敗訴的味道，NCAA前五大有錢又有權的聯盟早就在底下自組自治單位，美式足球和男子籃球員每年約能分到15億美元。問題是有些學校本來就難以和美式足球的「五強聯盟」競爭，這種與球員分潤的策略更是雪上加霜，經費幾乎不可能不減少，但如此一來校園中不賺錢的體育項目很可能難以存續[23]。

「五強聯盟」的做法可能會催生財政改革，讓部分大學的明星運動員可以分到一些錢，但這對美國高教錯綜複雜的體育問題毫無幫助。套句眾議員吉姆・莫蘭（Jim Moran）的話：「我們需要提供大專院校他們需要的工具，以維持健康的體育計畫，學校受惠，學生也能有保障」[24]。莫蘭照顧的不只是最吸金的運動，更是所有NCAA底下的運動員，他支持要成立「大學體育改革校長委員會」（Presidential Commission on Intercollegiate Athletics Reform）的法案。

幾乎所有大學體育都強調商業娛樂，造成學校重金支持特定運動項目，甚至強制向學生收費，充實體育計畫資金。原應拿來投資學生學術計畫和教育機會的經費也被挪作他用，建造華麗的體育場和訓練設備，以及發給教練的薪水[25]。菁英運動員也幾乎與正常的學生生活絕緣。再次引用眾議員莫蘭的話：「近期的醜聞牽涉……多所非營利高教機構，國內許多明星學校缺乏學術誠信、體育福利、財務規畫等政策和措施」[26]。

國會需要考慮的或許是建立一個聯邦特許機構來取代NCAA，能更照顧到教育本身。專業導向與商業主義不可能完全排除，但運動員不應被視為大學員工，他們不是美國國家美式足球聯盟（National Football League，NFL）裡的職業球員。這個聯邦特許機構應將該有的福利回歸到運動員身上，但不會是現金薪資，而是以教育和醫療福利的形式。這個新的組織可以命名為美國大學體育協會（Collegiate Athletic Association of the United States，CAAUS），將致力於宣揚並推行下列的改革規定與規範：

- 國家冠軍盃系列（Bowl Championship Series，BCS）的主辦權應該交給CAAUS，收益投資到會員學校，直接用在大學運動員的健康、教育和福利計畫。

- 確保運動員真的被當作學生或運動員對待，而非員工。如果領體育獎學金，須保障到畢業的領受資格，也不能因為運動表現或傷勢取消補助，唯有學生自願離隊或嚴重違反隊規才能取消獎學金。

- 一級聯賽運動員的全額獎學金應該包含聯邦政府規定的全額學費補助，不能只限於NCAA現行的教育補助。

- 每個教師理事會應組成委員會，密切審查教練和體育科系主任的紀律與規範，須符合學術誠信。

- CAAUS和其會員每年各將媒體使用權總收入的5%存入學術信託，若運動員沒有完成大學學業，或是想繼續唸書，就能拿來當教育補助。

- CAAUS須建立有效的正當程序，若大學運動員、學校或員工面臨喪失參與資格的風險，或是涉嫌違規而受到財務制裁，必須維護他們的權益。

- 賦予CAAUS有限的反托拉斯豁免權，規範體育計畫的營運成本、薪資和待遇經費上限，避免開支浮濫，藉以控制體育計畫的成本。

- 大一生若想擁有運動員資格，高中GPA或標準化測驗分數必須落在該屆中位數一個標準差內，這些「特許入學」的學生才會有時間調整自己的課業表現，適應競爭激烈的新環境。

- 提供大量補救教學給不符合比賽資格的大一生，一週只能有十小時練習時間，入學前的暑假便要開始補救教學。

- 所有大學運動員的課業與輔導服務和預算都應該由學校直接監管，且在體育科系外獨立作業，服務標準應同於其他學生。

- 學校應提供「揭弊者保護機制」，保護揭露體育計畫中違背倫理或校規情事的人。

- 限制賽季和練習的時間，盡量不影響運動員接受高品質教育，讓他們擁有和其他學生一樣的學習機會。

- 學校應和教師理事會合作，體育賽事盡量不要和上課衝堂，練習或球隊會議偶爾衝堂時，也不能禁止學生去上課。

這些建議只是拋磚引玉，說明這個新組織考量的優先事項。CAAUS同意大學和粉絲、校友及學生保有一定情感上的連結，事實上，這可能還會讓粉絲注意到非主流的聯盟。這個新的模型保有美國大學體育最美好的部分，運動競賽一直是校園生活的重要元素。

附註

1- 艾倫・薩克是康乃狄克州紐黑文大學商學院（College of Business at the University of New Haven）的教授，1966年是聖母大學（University of Notre Dame）全國美式足球錦標賽的球員。剛卸下德雷克智庫（Drake Group）執行長的身份，該智庫致力捍衛大學體育的學術誠信。

2- 請見全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）收益頁面：www.ncaa.org/about/resources/finances/revenue。

3- 霍華德・薩瓦吉（Howard Savage）《英國學校與大學的比賽與體育》（Games and Sports in British Schools and Universities）（紐約：教學進步卡內基基金會，1927 年），第 78 頁。

4-NCAA 前身是美國大學校際體育協會（Intercollegiate Athletic Association of the United States，IAAUS）《首屆年度大會會議記錄》（Proceedings of the First Annual Meeting）（紐約：IAAUS，1906 年），第 33 頁。

5- 傑克・法亞（Jack Falla）《NCAA：大學體育之聲》（NCAA: The Voice of College Sports）（米遜，堪薩斯州：NCAA，1981 年），第 9–17 頁。

6-〈NCAA 憲章，含第三條官方解釋〉（ ‘Constitution of the National Collegiate Athletic Association, including official interpretations: article III’ ），收錄於《NCAA 1956–57 年鑑》（NCAA 1956–57 Yearbook）（堪薩斯，密蘇里州：NCAA，1956 年），第 4 頁。

7-NCAA 執行長羅伯特 F・雷（Robert F. Ray）及秘書兼會計埃弗里特 D・巴恩斯寫了一封信給會員學校的教師代表和體育科系主任，要求各校做好自我保護，調整經費補助的用字遣詞，不能出現雇傭關係的內容，避免再出現更多運動員勞工待遇的官司。請見〈拜爾斯未整理文件〉（Unorganized Walter Byers Papers），〈勞工待遇資料夾〉（Workman Compensation Folder），1964 年 12 月 21 日，NCAA 總部，歐弗蘭帕克，堪薩斯州。亦請見艾倫・薩克及艾倫・史托羅沃斯基（Ellen Staurowsky）《雇用大學運動員：NCAA 業餘運動精神謬論的演進與影響》（College Athletes for Hire: The Evolution and Legacy of the NCAA’s Amateur Myth）（韋斯特波特，康乃狄克州：Praeger 出版，1999 年），第 81–82 頁。

8- 沃特・拜爾斯《違反運動家精神的行徑：剝削大學運動員》（Unsportsmanlike Conduct: Exploiting College Athletes）（安娜堡，密西根州：密西根大學出版，1995 年），第 75 頁。

9- 埃弗里特 D・巴恩斯寫給沃特・拜爾斯的信，1964 年 7 月 6 日，〈沃特・拜爾斯文件〉（Walter Byers Papers），〈長期計畫資料夾〉（Long Planning Folder），NCAA 總部，歐弗蘭帕克，堪薩斯州。

10-M.R. 克勞森（M.R. Clausen）提出修正案，認為運動員自願離隊可能會被懲戒，進而失去經濟補助；請見 NCAA《61 屆年度大會會議記錄》（Proceedings of the 61st Annual Convention）（堪薩斯，密蘇里州：NCAA，1967 年），第 122 頁。

11- 羅伯特 A・麥克科米克（Robert A. McCormick）及艾美・克里斯汀・麥克科米克（Amy Christian McCormick）〈學生運動員的身份誤解：大學運動員被視為員工〉（ ‘The myth of the student-athlete: the college athlete as employee’ ），《華盛頓法學期刊》（Washington Law Review），第 8 卷（2006 年）。

12-《柯爾曼 v. 西密西根大學案》（Coleman v. Western Michigan University）336 N.W. 2n 224，1983 年。

13- 請見《倫辛 v. 印第安納州立大學案》（Rensing v. Indiana State University）44 N.E. 2d. 1173，1983 年。1974 年肯特・瓦追普（Kent Waldrep）參與東南聯盟（Southeastern Conference，SEC）的美式足球賽而四肢癱瘓。2000 年，瓦追普最終上訴失敗，無法拿到員工薪資福利，當時法官的結論預測性十足：「大學體育這幾年改變甚鉅」，但「若現在又出現類似的案件」，他們也說不準自己的判決會是如何。請見《瓦追普 v. 德州員工保險會》（Waldrep v. Texas Employers Insurance Association）21 S.W.3d 692（Tex. App. 2000 年）。

14- 瑪莉・葛瑞斯・米勒（Mary Grace Miller）〈NCAA 與學生運動員：改革在即〉（ ‘NCAA and the student-athlete: reform is on the horizon’ ）《里奇蒙大學法學期刊》（University of Richmond Law Review），第 46 卷（2012 年）。

15-《紐約時報》（美國）〈法官裁定：NCAA 須允許大學支付運動員薪資〉（ ‘N.C.A.A. must allow colleges to pay athletes, judge rules’ ），2014 年 8 月 8 日，www.nytimes.com/2014/08/09/sports/federal-judge-rules-against-ncaa-in-obannon- case.html。

16-《紐約時報》（美國）〈歐班南案判決對大學和運動員的意義〉（ ‘What the O’ Bannon ruling means for colleges and players’ ），2014 年 8 月 8 日，www.nytimes.com/2014/08/09/sports/what-the-obannon-ruling-means-for-colleges- and-players.html。

17-《埃德華・歐班南等原告 v. NCAA、美商藝電、大學使用權公司等被告案》（Edward O’ Bannon et al., Plaintiffs v. National Collegiate Athletic Association; Electronic Arts Inc.; and Collegiate Licensing Company, Defendants）；C 09-3329 CW（N. D. Cal. 2014 年），www.nacua.org/documents/Wilken-NCAA-Order_8-11-14.pdf，第 80 頁。

18-《紐約時報》（美國）〈歐班南案判決出爐，決定業餘運動的未來〉（ ‘After ruling in O’ Bannon case, determining the future of amateur athletics’ ），2014 年 10 月 21 日，www.nytimes.com/2014/10/22/sports/after-obannon-ruling- figuring-out-whats-next.html。

19-ESPN（美國）〈西北大學運動員有權組工會〉（ ‘Northwestern players get union vote’ ），2014 年 3 月 27 日，http://espn.go.com/college-football/story/_/id/10677763/northwestern-wildcats-football-players-win-bid- unionize。

20- 查爾斯・慕爾（Charles Muhl）〈員工的定義為何？取決於聯邦法律〉（ ‘What is an employee? The answer depends on the federal law’ ）《勞工月刊》（Monthly Labor Review）（2002 年 1 月）第 3 頁。

21- 湯馬士・布萊特（Thomas Bright）〈NCAA 訂定多年制獎學金〉（ ‘NCAA institutes multi-year scholarships’ ）《德保羅體育法律與當代問題期刊》（DePaul Journal of Sports Law and Contemporary Problems），第 8 卷（2011 年）。

22-NLRB，伊利諾州〈勞工關係委員會之前的美國政府，第 13 區〉（ ‘United States Government before the Labor Relations Board, Region 13’ ），西北大學，員工，大學運動員協會（College Athletes Players Association，CAPA），請願人，13-RC-121359 案，www.cnn.com/2014/images/03/26/Decision_and_Direction_of_ Election.pdf。

23-《高等教育紀事報》（Chronicle of Higher Education）（美國）〈「五強聯盟」權力爭奪戰：大學體育深受其害〉（ ‘The “Big Five” power grab: the real threat to college sports’ ），2014 年 6 月 19 日，http://chronicle.com/article/The-Big-Five-Power-Grab-/147265。

24-《Fairfax 新聞》（美國）〈議員莫蘭引新法案，推 NCAA 改革〉（ ‘Rep. Moran introduces bill to reform NCAA’ ），2014 年 12 月 1 日。法案討論請見《新聞與觀察家報》（News & Observer）（美國）〈美國國會擬創大學校長體育委員會〉（ ‘US legislation would create presidential commission for college sports’ ），2014 年 12 月 4 日，www.newsobserver. com/2014/12/04/4376880_federal-legislation-would-create.html?rh=1。

25- 大衛・瑞德帕（David Ridpath）、布萊恩・波爾托（Brian Porto）、杰拉爾德・格尼（Gerald Gurney）、多娜・羅皮亞諾（Donna Lopiano）、艾倫・薩克、瑪麗・威靈厄姆 （Mary Willingham）、安德魯・津巴利斯特（Andrew Zimbalist）〈德雷克智庫立場聲明：挪用學費支持大學體育活動〉（ ‘The Drake Group position statement: student fee allocations to fund intercollegiate athletics’ ），2015 年 3 月 2 日。

26- 請見 www.arlnow.com/2014/12/02/moran-introduces-bill-to-reform-broken-college-sports- system。

5.4 美國大學體育裡的不平等、歧視與性暴力

艾林・布索維斯（Erin Buzuvis）、克里斯汀・紐霍爾（Kristine Newhall）[1]

大學體育是極受歡迎的文化，每年吸引數千名運動員和上百萬名粉絲，但若仔細檢視美國大學體育，會看到許多不平等、歧視與迫害，限制女性參與，壓迫女性參與和領導的權益。本章討論三個大學體育性別相關的誠信議題：運動參與及機會的性別歧視、女性教練與管理的領導障礙、大專院校體育與性暴力的關係。

體育參與及機會的歧視

大專院校的體育發展機會主要還是服務男性[2]，雖然大學生以女性居多[3]。即使有〈修正案第九條〉（Title IX）的保障，失衡依舊是常態，1972年通過一條聯邦法令，任何接受聯邦經費補助的教育計畫都不得出現任何性別歧視[4]。〈修正案第九條〉旨在增加女性運動員發展機會的數量和品質，但許多學校依舊游走在及格邊緣。依照該法令，大專院校必須通過三種法遵檢驗中的一種[5]，提供男女均等的體育機會，有些學校會在勤務表上動手腳，讓體育機會看起來平均分配，藉以規避任何法遵檢驗的成本，這些檢驗通常會要求增加女性的機會[6]。譬如說，有訴訟揭露了某所大學對女性賽跑選手採行「三重估量」，也就是越野、冬季田賽與春季田賽，但對多數跑者而言，田賽只是越野中「附屬」的部分：只作為非賽季時期的訓練，並不是真正的體育機會[7]。不管是哪種法遵措施，大專院校都會在女性的體育機會統計中灌水，並讓男性的數字看起來小一點[8]，製造平等假象，規避替女性製造體育機會的法律責任。

〈修正案第九條〉規定體育科系須對男女運動計畫一視同仁，評鑑標準包含設施、器材與球衣品質；比賽與練習時間表；教練品質；學術與醫療服務；宣傳與廣告[9]。同樣地，法律也規定體育科系應依性別比分配獎學金[10]，不過男子體育計畫拿到的額度一般都比女子的多[11]，女性運動員分到的獎學金也比男性少[12]，學校不符合法律規範的情形非常普遍[13]。雖然可以理解學校偏心的原因，畢竟男子美式足球和籃球才是真正的搖錢樹，但〈修正案第九條〉並不允許學校因為商業考量而給女子球隊次等待遇[14]。

女性教練與行政人員的領導障礙

大學裡的女性教頭是少數，只有23%，在管理高層也不多見。甚至連女子體育項目的女性教練也不多，只有43%，男子項目更低到3%[15]。雖然非裔美國女性球員和教練的比例稍稍合理一些，但也只限於籃球和賽跑項目，可見在其他體育項目中，種族和性別築起了一道道難以跨越的藩籬[16]。

諸多案例都顯示不利女性教練與管理的證據，像是報復行為、充斥敵意的環境與雙重標準[17]，如：訴訟顯現出為數不少的案例，加州州立大學弗雷斯諾分校（California State University, Fresno）的女性教練與行政人員為自己和球員爭取性別平等，卻遭到體育管理階層報復[18]。該官司也揭露了體育科系恐同、姑息性騷擾、排擠並懲戒女性教練的惡行。這類官司的原告最終都勝訴，獲得陪審團的支持，或是以百萬美元和解[19]。雖然在這些案件中，〈修正案第九條〉和反歧視法條讓正義得以伸張，爭取平等的社會和經濟成本卻令人卻步，而且歧視意圖舉證難度高，讓許多沉默的受害者不願走法律途徑。女子組的教練賺得比男子組的少，基本上這些女性教練也沒機會指導比較高薪的男子組，雖然背後都可能是待遇歧視，但他們也不一定願意求助於法律[20]。

學生運動員與性暴力

美國大學校園充斥性侵害與性暴力[21]，雖然沒有確切的數據[22]顯示運動員在某程度上更有暴力傾向，但是大學體育文化確實十分包庇被控施加性暴力的運動員。運動員是高高在上的特權階級，而學校和體育科系為了勝利不擇手段，這兩種心態形塑了這種特殊的文化[23]。

綜觀歷史，學生運動員享有的諸多特權和好處，其實往往違反了全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）和〈修正案第九條〉的規定，如：住宿條件較好；校友的禮物與金錢；學習上的差別待遇，像是特殊課程、課表與作業[24]。雖然部分特權已被收回，但運動員依舊有高高在上的心態，在學校也確實高人一等，體育科系亦助長這種風氣。因此，學生運動員被控性侵害或性暴力時，往往可以逃過正式調查，甚至在事發後連基本的訊問都能全身而退。2010年，聖母大學（University of Notre Dame）某位美式足球員被控強暴，但校警卻不能進入體育系的建築物逮捕他[25]。

其中一個可能的原因是體育科系背負著巨大的壓力，必須在球場上勝出，才能獲得贊助、電視版權、校友捐贈，或是增加入學率，荷包也才會飽滿，所以運動員才會享有特權。如果教練、管理階層，甚至是粉絲認為某位運動員是打贏

比賽的關鍵人物或是具娛樂價值的球員，不計一切代價也要求勝的心態就足以包庇被指控的運動員，因此若涉嫌性侵害的是運動員，大家十分樂意玩弄或忽視檢舉規定。上述的聖母大學就是血淋淋的例子，佛羅里達州立大學（Florida State University）和密蘇里大學（University of Missouri）的處理方式也不甚光彩[26]。

美國大學一流的體育計畫和明星運動員知名度甚高，近期的校園性侵害事件更是備受矚目，尤其是幾起引發高度關注的訴訟案件[27]。2011年，美國教育部（US Department of Education）民權辦公室（Office for Civil Rights，OCR）負責監管〈修正案第九條〉的落實，發出了一封「親愛的同事」信件，明言要求學校遵守〈修正案第九條〉，負起調查性暴力指控的責任。因為數起學生運動員的事件推波助瀾，而有了這封立場鮮明的信。如：2001年，科羅拉多大學（University of Colorado）美式足球隊和新進球員在學校的批准下舉辦了一場派對，派對上有兩位女學生遭強暴[28]。「親愛的同事」這封信認為所有學校都必須制訂正當程序調查所有指控，而且該程序「必須適用於所有學生，運動員也不例外」，學校必須進行獨立調查，「不能只交由體育科系處理申訴案件」[29]。科羅拉多大學事件最終以龐大的和解金收場，學校的調查政策與程序也有所調整。

然而，體育科系依舊我行我素，包庇運動員免於性暴力指控，無視OCR的強制規範，學校並沒有「立即採取有效措施，終止性騷擾與性暴力」[30]。這些違法行徑包含讓運動員退隊，但可以繼續待在學校；積極協助轉學，免於履行當初的運動承諾；出現控訴時，體育科系採黑箱作業；不回報校方有關單位；延遲調查，拖到賽季結束才進行。這些手段都是現在進行式，或去十年間的案件指證歷歷，涉案的學校包含佛羅里達州立大學、俄勒岡大學（University of Oregon）、密蘇里大學、塔爾薩大學（University of Tulsa）與聖母大學[31]。

結論

大學體育歧視、不平等與性暴力的問題還有待處理，有些需要政府積極介入，如：教育部在〈修正案第九條〉上可以採取更強硬的立場，縱使歧視受害者受限於財務、情緒、社會或專業等相關成本而不敢打官司，學校都須負起處理違法情事的責任。國會可以透過免除反托拉斯法對NCAA施壓，如：進行改革，淡化大學體育的商業色彩，藉以減輕體育科系的經濟負擔，減少上述貪腐行徑。

大專院校可加強自我監管，如：同意以〈修正案第九條〉的遵從情形審查 NCAA 會員資格。為了朝這個方向努力，NCAA 可以重拾對一級聯賽會員自我檢討的機制，要求學校評量並展示性別平等的措施、承諾與能力。NCAA 可以推行相關政策，運動員涉嫌性侵害案件的處理程序都要公開透明，若學校包庇運動員或接受性暴力體育轉學生，都須懲戒[32]。

大專院校可以加強教職員的教育與訓練，保障並維護平等的參與機會，消除體壇女性領導潛藏的偏見與限制，確實善盡義務，有效檢舉並處理性暴力指控。

最後，社會大眾，包含粉絲、校友、學生與家長都應該出一份力，審慎選擇加入和支持的大學體育計畫，便可以對學校施壓，讓大學譴責並停止不平等的資源分配、差別雇用標準或是容忍性暴力。抵制這類體育計畫等於是削減他們的資源，便無法持續這些糟糕的行為。

附註

1- 艾林・布索維斯是麻薩諸塞州春田市西新英格蘭大學（Western New England University）的法律教授；克里斯汀・紐霍爾是阿姆赫斯特麻薩諸塞大學的運動管理講師。兩人一同經營修正案第九條部落格（Title IX Blog）。

2- 請見 NCAA《學生運動員參與 1981/82– 2013/14：NCAA 體育贊助及參與率報告》（Student-Athlete Participation 1981/82– 2013/14: NCAA Sports Sponsorship and Participation Rates Report）（印第安納波利斯：NCAA，2015 年），第 75–76 頁（女性體育機會總計 207,814，男性為 271,055）。

3- 全國教育統計中心（National Center for Education Statistics）〈教育統計摘要〉（ ‘Digest of education statistics’ ），表 303.10，http://nces.ed.gov/programs/digest/d13/tables/dt13_303.10.asp。

4-《美國法典》（Code of Laws）（美國）標題 20，第 38 章，§ 1681：〈性別〉（ ‘Sex’ ），www.law.cornell.edu/uscode/text/ 20/1681。

5- 展示體育機會是依照學生性別比例公平分配；提出「過去與現行措施」，增加女性體育機會，因為她們「參與人數

過少」；提出證據，顯示體育機會充足，能滿足弱勢性別的利益，讓她們一展長才。健康、教育與福利部（Department of Health, Education and Welfare）〈政策解釋：修正案第九條與大學體育〉（ ‘Policy interpretation: Title IX and intercollegiate athletics’ ），《聯邦公報》（Federal Register），第 44 卷（1979 年 12 月 11 日），第 71413、71418 頁。

6- 若不增加女性的參與機會，可行的替代方案就是學校依比例減少男性的體育機會，畢竟這並不違反〈修正案第九條〉或是其他法規。其實，教育部並「不鼓勵」以減少男子球隊的方式來符合規範，而且〈修正案第九條〉賦予學校自治權，能選擇要增加女子體育隊伍或是減少男子體育隊伍，但遇到須調整性別比例的狀況時，學校依舊常常把矛頭指向〈修正案第九條〉。

7-《貝丁格 v. 昆尼皮亞克大學案》（Biediger v. Quinnipiac University）728 F. Supp. 2d62, 101–108（D. Conn. 2010 年）。

8-《紐約時報》（美國）〈大學球隊靠著欺騙與性別不平等往上爬〉（ ‘College teams, relying on deception, undermine gender equity’ ），2011 年 4 月 25 日，www.nytimes.com/2011/04/26/sports/26titleix.html?_r=0。

9- 聯邦規則彙編（US Code of Federal Regulations）34 C.F.R. 106.41(c)。

10- 聯邦規則彙編 34 C.F.R. 106.37(c)。

11-NCAA，《性別平等 2004–2010：NCAA 性別平等報告》（Gender-Equity 2004–2010: NCAA Gender-Equity Report）（印第安納波利斯：NCAA，2012 年）。

12- 同上。

13- 艾林・布索維斯及克里斯汀・紐霍爾〈三種法遵檢驗背後的平等：探討並解釋修正案第九條消失的平等待遇標準〉（ ‘Equality beyond the three-part test: exploring and explaining the invisibility of Title IX’s equal treatment requirement’ ），《馬凱特大學體育法學學刊》（Marquette Sports Law Review），第 22 卷（2012 年）。

14- 艾林・布索維斯〈女性也能享有運動員待遇？西北大學與歐班南案對修正案第九條的意義〉（ ‘Athlete compensation for women too? Title IX implications of Northwestern and O’Bannon’ ），《大專院校法律期刊》（Journal of College and University Law），第 41 卷（2015 年）。

15- 薇薇安・阿科斯塔（Vivian Acosta）及琳達・卡本特（Linda Carpenter）〈大學體育中的女性：37 年全國縱向研究，1977–2014 年〉（ ‘Women in college sport: a longitudinal, national study–thirty-seven year update, 1977–2014’ ），http://acostacarpenter.org//2014%20Status%20of%20Women%20in%20Intercollegiate%20Sport%20-37%20Year%20Update%20-%201977-2014%20.pdf。

16- 理查德・拉普奇克（Richard Lapchick）〈2012 年種族與性別成績單：大學體育〉（ ‘The 2012 racial and gender report card: college sport’ ），www.tidesport. org/RGRC/2012/2012_College_RGRC.pdf。

17- 艾林・布索維斯〈「球場邊線：以修正案第九條報復案件觀點檢視大學體育女性領導的障礙」〉（ ‘Sidelined: examining barriers to women’s leadership in college athletics through the lens of Title IX retaliation cases’ ），《杜克性別法律與政策期刊》（Duke Journal of Gender Law and Policy），第 17 卷（2010 年）。

18- 同上。

19- 同上。

20-NCAA（2012 年）。

21-《瓊斯夫人》（Mother Jones）（美國）〈最新研究顯示大學校園性侵風氣已「氾濫成災」〉（ ‘This new study shows sexual assault on college campuses has reached “epidemic” levels’ ），2015 年 5 月 20 日，www.motherjones.com/mixed-media/2015/05/campus-sexual-assault-study；凱特・凱瑞（Kate Carey）、撒拉・德尼（Sarah Durney）、羅賓・雪帕森（Robyn Shepardson）及麥可・凱瑞（Michael Carey）〈大學女性與嚴重強暴：暴行滲透大一生活〉（ ‘Incapacitated and forcible rape of college women: prevalence across the first year’ ），《青少年健康期刊》（Journal of Adolescent Health），第 56 卷（2015 年），第 678–680 頁。

22- 多項研究顯示大學運動員的性侵犯罪率「可能」比同儕高，特定項目（美式足球、摔角）的男性運動員更具性侵略傾向。其他研究並沒有相同的發現，這類數據也難以蒐集，因為涉及隱私權，而且報案率低。

23-《紐約時報》（美國）〈佛羅里達州立大學球員賈米斯・溫斯頓被控強暴，訊問不合程序〉（ ‘Errors in inquiry on rape allegations against FSU’s Jameis Winston’ ），2014 年 4 月 16 日，www.nytimes.com/interactive/2014/04/16/sports/errors-in-inquiry-on-rape- allegations-against-fsu-jameis-winston.html；《哈芬登郵報》（Huffington Post）（美國）〈調查顯示：密蘇里大學性侵案處理不當〉（ ‘University of Missouri mishandled sexual assault case, review finds’ ），2014 年 4 月 11 日，www.huffingtonpost.com/2014/04/11/missouri-sexual-assault-review-university_n_5134699.html；大領先（The Big Lead）（美國）〈密蘇里大學美式足球員被控性侵，調查不符修正案第九條〉（ ‘Missouri failed to conduct Title IX investigation on sexual assault allegation against football player’ ），2014 年 8 月 21 日，http://thebiglead.com/2014/08/21/missouri-failed-to-conduct- title-ix-

investigation-on-sexual-assault-allegation-against-football-player。

24-《哈芬登郵報》（美國）〈大學運動員表示他們應享有特權〉（ ‘These college athletes say they deserve special treatment’ ），2014 年 9 月 2 日，www.huffingtonpost.com/2014/09/02/college-athletes-deserve- special-treatment_n_5749758.html。

25- 科比 · 迪克（Kirby Dick）《狩獵場》（The Hunting Ground）（加州：RADIUS-TWC 影視公司，2015 年）。

26- 同上，註 23。

27-ESPNW（美國）〈體育科系處理性侵案：有失公允〉（ ‘Athletic departments handing sexual assault cases: never a good idea’ ），2014 年 8 月 21 日，http://espn.go.com/espnw/news-commentary/article/11386174/why-athletic-departments-clueless-handling-sexual-assaults；ESPN（美國）〈場邊之外：密蘇里大學、土爾沙大學、南愛達荷學院被控違反修正案第九條，未盡調查之責〉（ ‘Outside the lines: Missouri, Tulsa, southern Idaho face allegations they did not investigate Title IX cases’ ），2014 年 8 月 25 日，http://espn.go.com/espn/otl/story/_/id/11381416。

28-ESPN（美國）〈科羅拉多大學招生醜聞事件還原〉（ ‘Timeline: Colorado recruiting scandal’ ），2004 年 5 月 27 日，http://sports.espn. go.com/ncf/news/story?id=1803891。

29- 美國教育部〈親愛的同事：助理部長辦公室來信〉（ ‘Dear Colleague letter: Office of the Assistant Secretary’ ），2011 年 4 月 4 日，www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-201104.html。

30- 同上。

31-《哈芬登郵報》（2014 年 4 月 11 日）；《大領先》（2014 年）；《紐約時報》（2014 年）；《哈芬登郵報》（美國）〈記錄片《狩獵場》狠戳聖母大學，教育部動手調查性騷擾處理程序〉（ ‘Notre Dame, stung by “The Hunting Ground,” is under US investigation for sexual harassment cases’ ），2015 年 4 月 17 日，www.huffingtonpost.com/2015/04/17/notre- dame-sexual-harassment-hunting-ground_n_7082702.html；《今日美國》（USA Today）〈NFL 前球員兒子小帕特 · 斯威寧性侵官司纏身〉（ ‘Ex-NFL player’s son, Patrick Swilling Jr., implicated in sexual assault lawsuit’ ），2014 年 8 月 18 日，www.usatoday.com/story/sports/ncaab/2014/08/18/patrick-swilling-tulsa-sexual-assault-lawsuit- title-ix/14104075；《俄勒岡人報》（The Oregonian）（美國）〈俄勒岡大學與教練達納 · 奧爾特曼被控包庇性侵犯球員〉（ ‘University of Oregon and Dana Altman sued over alleged sexual assault’ ），2015 年 1 月 8 日，www.oregonlive.com/ducks/index.ssf/2015/01/ university_of_oregon_and_dana.html。

32- 東南聯盟（Southeastern Conference，SEC）是數一數二的美國大學體育聯盟，SEC 近期訂定新政策，若運動員「行為嚴重不當」屬實，則不接受他們轉入學校，這些不當行徑包含在前學校犯下的性侵與家暴。其他聯盟或 NCAA 尚未表態是否跟進。《運動畫刊》（Sports Illustrated）（美國）〈SEC 拒收因「行為嚴重不當」退學的運動員〉（ ‘SEC bars transfer athletes dismissed for “serious misconduct”’ ），2014 年 5 月 29 日，www.si.com/college-football/2015/05/29/sec-transfer-rule-serious-misconduct-domestic-violence。

6 運動圈內外參與者所扮演的角色







6-1 國際奧會為維護體育誠信所採取的行動

帕拉德吉拉 · 薩佩利（Pâquerette Girard Zappelli）[1]

我們必須做出變革。體育對現代社會至關重要，因此不能遺世獨存。我們不住在孤島之上，而是身處於現代多元的數位社會……社會不會等著體育改變。如果我們希望現代社會能接受奧林匹克的價值，也就是傑出、尊重、友誼、溝通、多樣性、非歧視、容忍、公平競爭、團結、發展及和平，我們就必須立即做出改變。

—國際奧會主席托馬斯 · 巴赫。

身為奧林匹克行動的先鋒，國際奧會（International Olympic Committee，IOC）鼓勵其他體育協會跟隨自己的腳步，以加強體育誠信。

受到鹽湖城取得2002年奧運主辦權相關貪腐醜聞的影響，IOC大刀闊斧地採用了許多法規及程序，企圖大幅降低類似事件再度發生的風險。除了善治之外，IOC亦身負確保運動員及競賽廉淨的責任。貪腐的競賽使體育淪為無意義的表演，而沒有人想觀賞或是參與結果遭到扭曲，甚至是開賽前就勝負已定的競賽。此外，如果IOC無法維護體育的誠信，就無法透過體育提倡正面的價值觀。

因此，IOC針對操縱奧運採取零容忍的政策。體育誠信最大的兩個威脅即為禁藥及比賽操縱，也就是比賽造假。IOC採取了一系列保護奧運的措施，其中許多措施亦為奧運行動的利益相關者廣泛使用。

為了維護體育誠信，以下是IOC自1999年以來採取的一些重要行動。

1999 年：鹽湖城醜聞後採取的行動

IOC成員被控於競標過程中，收受鹽湖城組織委員會（Salt Lake Organizing Committee，SLOC）的賄賂，也是IOC所面臨最嚴重的事件之一[2]。IOC迅速做出強硬的反應，於相關指控曝光後的六個月內採取以下措施：

- 特設委員會完成各項事件調查；
- 六位IOC委員遭到革職，另有七位遭到制裁；
- IOC成立了永久的獨立倫理委員會，其成員大部分是國際地位頗高的獨立人士，包括前聯合國秘書長、最高法院及國際法院的法官和前瑞士聯邦總統[3]；以及
- 制定並通過IOC倫理守則。

同時，IOC在全體委員的年度大會，也就是IOC大會中，通過了一系列的改革措施，包括IOC主席的任期，以及禁止未於評估委員會任職的IOC委員造訪候選城市[4]。

接下來的幾年內，倫理委員會設立了常任秘書職位，並且實施了大量的規定，例如與其獨立地位、議事規則、IOC 主席的選舉方向、利益衝突條例及奧運主辦權競標程序相關的行為規範。

這些規定此後定期更新，並且於每次IOC大會中向所有委員說明。

2003-2005 年：2012 年的奧運競標過程

首度通過並實施完整的行為準則，提供競標城市清楚的架構，訂定其國際宣傳以及與 IOC委員關係的規範。制定行為準則的期間，一位IOC委員與數名顧問因違反與競標相關的倫理準則而遭到揭發[5] 。IOC委員因此遭到革職，顧問也成為拒絕往來戶。

這些決定展現了IOC打擊所有貪腐作為的決心。若任何IOC委員經證實違反了倫理準則，零容忍政策即能做為懲處決定的根源[6]。

2009 年：第 13 屆哥本哈根奧運大會

2009年的大會為奧運家族的所有成員，例如IOC委員、國家奧委會（NOC）代表、國際聯合會（IF）、奧運組委會（OCOG）、運動員、教練、媒體、贊助商及其他利益關係者，提供了難能可貴的會面機會，並且得以討論奧運行動

的重要議題。在道德方面，本屆大會允許所有奧運的利益相關者，包括所有的NOC、IF及公認的體育組織批准並採納以下內容：

・體育組織善治的基本原則[7]；
・第41項建議指出「奧運行動的合法性和自主性取決於維護道德行為的最高標準和善治」；以及
・第42項建議要求所有奧運行動的成員「採納並實行根據 IOC 倫理準則的原則及規定所制定的倫理準則」[8]。

2014 年：2020 年奧林匹克議程

托馬斯・巴赫於2013年9月當選IOC主席後，即發起開放、廣納及議題包羅萬象的討論，也就是2020年奧林匹克議程。參與討論的成員包括奧運行動的利益關係者、外部利益關係者及普羅大眾，討論的重點則為奧運行動未來策略規畫的建議。經過諮詢後，IOC大會於2014年12月制定並一致通過了40項建議[9]。維護運動員的廉淨是2020年奧林匹克議程的重點。六項與提高透明度以及加強倫理規範的相關建議將於2015年7-8月的吉隆坡IOC大會前實施。

巴赫主席於12月的IOC大會投票前介紹2020年奧林匹克議程的相關建議，並且透過納爾遜・曼德拉的名言總結促進改革的哲理及論據，也就是「體育具有改變世界的力量」，而「惟有你願意改變自己，才能激勵別人改變[10]。」也就是說大眾必須先了解奧運想傳達的訊息，包括溝通、尊重規則、容忍、團結及和平。

2020年奧林匹克議程也討論了競賽以及組織信譽的相關議題，鼓勵有意參加競標的城市提出尊重環境、可行性和發展的整體概念，了解需要以多樣的方法維護奧運的永續性，並且「同時透過主辦國尊重我們的價值觀以及運動員，也就是奧運的靈魂人物」，傳承這樣的精神[11]。

IOC同時透過2020年奧林匹克議程加強善治、透明性及倫理。道德委員會的成員將由IOC大會選出，而非IOC執行委員會。道德委員會將根據2020年奧林匹克議程起草新規定。IOC亦將設立法遵官員的職位。

即便從法律層面而言，透明度較低的標準也綽綽有餘，財務報表將根據國際財務報告準則（International Financial Reporting Standards，IFRS）編制及審計。IOC將公開年度活動及財務報表，包括IOC委員的津貼政策，證明委員為志工性質。

針對體育競賽及運動員的可信度，巴赫主席表示：「我們的首要任務即為維護運動員的廉淨，確保他們不與禁藥、比賽造假、操縱比賽結果或貪腐扯上關係。我們必須改變思維模式，不把每一分用於對抗這些惡端的錢視為開支，而是對奧運未來的一種投資[12]。」這將包括支持創新的反禁藥研究，為廉淨的運動員提供更完善但程序較不繁複的保護，並且制定健全的教育、宣導及預防方案，以防止造假、比賽操縱及貪腐。

2006 年 -2015 年：保護廉淨的運動員不受比賽操縱的影響

與賭博相關的體育競賽操縱是近年相當受關注的領域。正如使用禁藥，這種貪腐對體育的誠信造成很大的威脅。2020年奧林匹克議程的第16項建議旨在透過健全的教育和宣傳計畫，保護奧運賽事不受任何操縱。

IOC多年前即意識到這項威脅。2006年以來，IOC針對這項威脅制定了廣泛的防範措施，包括禁止奧運選手針對奧運賽事下注、監測與奧運賽事相關的投注模式、運動員的教育計畫、與國際刑警組織（Interpol）合作提高各級對此議題的認知，以及通報系統[13]。

2014年更採取重大行動，啟用IOC的誠信博彩情報系統（Integrity Betting Intelligence System，IBIS14），也就是集中交換資訊及情報的機制。IBIS使體育運動能夠從單一來源有效地分配和分析有關潛在操縱比賽的訊息和情報，並與體育博彩方或政府機構溝通。其涵蓋的範圍包括所有奧運項目（由歐洲足球協會聯盟 / Union of European Football Associations，UEFA和國際足球總會 / Fédération Internationale de Football Association，FIFA 管理的足球除外），並在2016年里約奧運會後針對其他多種體育賽事生效。

為使其行動發揮最大的影響力，IOC的合作夥伴不僅限於奧運行動的利益相關者，更包括重要的國際組織，例如聯合國、歐盟、歐洲理事會、國際刑警組織、聯合國毒品和犯罪問題辦公室、聯合國教科文組織等等。

加強善治及維護運動員廉淨是IOC的首要任務。透過 2020 年奧林匹克議程及其他1999年後採取的措施，IOC持續致力保護運動員不受禁藥、比賽造假、操縱及貪腐的影響。

附註

1- 帕拉德吉拉・薩佩利是國際奧會的首席道德與法遵官。

2- 請見比爾・馬倫 （Bill Mallon）：《奧運歷史期刊》（Journal of Olympic History）〈奧運收賄醜聞〉（ ‘The Olympic bribery scandal’ ），2000 年第 8 卷。

3- 有關道德委員會的職務摘要，請見 www.olympic.org/ethics- commission。

4- 詳情請參閱 IOC 2000 年委員會向第 110 屆 IOC 會議提交的完整報告：www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_588.pdf。

5- 請見第 117 屆新加坡 IOC 會議於 2005 年 7 月 7 日將伊萬・斯拉夫科夫先生（Ivan Slavkov）從 IOC 革職的決定，決定編號 5/04，2004 年 10 月 25 號，伊萬 ・ 斯拉夫科夫先生：www.olympic. org/Documents/Reports/EN/en_report_912.pdf。

6- 詳情請參閱我們網站上公開的所有文字資訊及決定：www.olympic.org/ethics-commission。

7- 關於體育組織善治的基本原則概述，請見 www.olympic.org/ethics-commission?tab=good-governance。

8-2009 年奧運大會做出的完整建議收錄於〈奧運社會行動〉（ ‘The Olympic Movement in society’ ）：www.olympic.org/Documents/Congress_2009/Recommendations-eng.pdf。

9- 詳閱完整文件：〈國際奧會 2020 年奧林匹克議程：20+20 建議〉（ ‘International Olympic Committee, Olympic Agenda 2020: 20+20 Recommendations’)，（ 洛 桑：IOC，2014 年 ）：www.olympic.org/documents/olympic_agenda_ 2020/olympic_agenda_2020-20-20_recommendations-eng.pdf。

10- 托馬斯・巴赫於 2014 年 12 月 7 號第 127 屆 IOC 大會的開幕致詞：www.olympic.org/Documents/IOC_Executive_Boards_and_Sessions/IOC_Sessions/127_Session_Monaco_2014/127th_IOC_Session_Speech_Opening_Ceremony_President_Bach-English.pdf。

11- 同上。

12- 同上。

13- 請見誠信與法遵熱線：www.olympic.org/integrityhotline。

14- 詳情請參閱 IOC 誠信博彩情報系統（IBIS）簡報（洛桑：IOC，2015 年）：www.olympic.org/Documents/Reference_documents_Factsheets/ Integrity_Betting_Intelligence_System_IBIS。

6-2 打擊體育運動的貪腐風險 跨政府觀點

斯坦尼斯拉斯・弗羅薩德（Stanislas Frossard）[1]

緒論

人權、民主及法治等歐洲理事會的價值觀不能僅由外交官、官員或法官等專家提倡。如果希望這些價值觀能深植於日常生活中，則不僅是國家機關需要負起責任，而是要透過教育促進，完全融入文化，成為公民社會的一部分。本著這種精神，歐洲文化公約（European Cultural Convention）從1955年以來將歐洲理事會的工作範疇分為教育、文化、青年及體育等部門。

由於參賽者或是觀眾佔了人口很高的比例，體育行動尤其是公民社會的一環，同時也是舉足輕重的經濟產業。與體育相關的經濟活動佔歐盟國內生產總值的2%，體育活動製造730萬個就業機會，相當於工作人口的3.5%[2]。透過參與組織團體、尊重對手及規則、團隊精神等等，能發展知識、技能及態度，使體育對教育做出貢獻。體育能在社會中提倡這些價值觀，並且有助於公共健康及社會融合。

由於對抗體育貪腐能促進法治及民主，這是歐洲理事會至關重要的職責。保護體育不受貪腐的影響不僅讓體育更有效率，並且讓體育組織成為更可靠的合作夥伴，更能傳遞對抗社會貪腐的重要訊息。如果政府直接或間接地將大筆資金分配給體育組織和活動，就必須善用這些資金，對其納稅人負責。如何維護體育的自主權，並且確保能以正確的方式分配資金，為政府帶來很大的挑戰。自主權與透明度的重要性顯而易見，各國政府必須確認分配給體育的公共資金能按照一定的規則和需要支出，但不得過分或任意干預體育組織的決定。

過去十年內，對抗體育貪腐已成為政治議程的一部分。有鑑於歐洲國家擔任活動主辦國的角色、體育組織總部的所在地、或是公共機構對體育投注的資金，歐洲理事會參與這個行動，以提倡體育善治、對抗對體育賽事的操縱（例如比賽造假），更在最近開始打擊有貪腐問題的體育組織或賽事治理。這個問題長久以來是公家機關用間接方式處理的「燙手山芋」，但是現在已出現在政府間合作政治議程中。各國在重申堅持體育行動自主原則的同時，有意願支持體育組織的倡議，以期加強善治、承擔作為體育行動合作夥伴的責任，並懲罰刑事罪行。

邁向體育善治

歐洲理事會在第十屆的體育部長會議（布達佩斯，2004年）中提出體育善治的議題。會議結束後，部長委員會通過了關於會員國體育善治原則的編號 REC(2005)[8] 建議。這項建議具體提出有效的體育善治政策及措施，其中至少包括：

・根據對全體成員公開明確及定期的選舉程序，建立非政府體育組織的民主結構；
・組織及管理方式必須具有專業水準，透過適當的道德準則及程序處理利益衝突；
・決策及財務運作的責任制及透明度，包括公開經過審計的年度財務帳目；以及
・公平對待會員資格，包括性別平等及團結一致。

此項議題隨後於許多體育組織及國際組織間都益顯重要。

提倡體育善治的過程曠日費時，需要文化及結構的變化。然而，有時候「善治」僅淪為「貪腐」的反義詞，也就是避免貪腐的委婉之詞。第十一屆的體育部長會議（雅典，2008年）針對體育道德的討論中，更進一步將「體育貪腐」訂定為體育道德的新挑戰，並且要求透過擴大局部區域運動協定（Enlarged Partial Agreement on Sport，EPAS）以處理這個問題。

打擊比賽造假：防止體育貪腐的有效措施

為了縮小工作範圍，EPAS決定集中火力防止體育賽事的操縱，延後處理體育治理中打擊貪腐這個比較一般的問題。最後，此一進程於 2011年通過了部長委員會針對比賽結果操縱對會員國提出的建議，隨後更通過了新的體育比賽操縱規範公約（CETS第215號），於 2014年9月18日在瑞士馬格林開放簽署。這項新條約通過後，歐洲理事會成為打擊體育比賽操縱的先鋒。公約是解決這個問題的唯一國際法則。截至2015年5月，該公約已由18個國家簽署，並經挪威批准，將在第五次批准後生效。

事實證明，體育比賽操縱是一個複雜的議題，不僅威脅體育的誠信，更是對抗組織犯罪和貪腐的方式。近一步分析操

縱案例後，發現貪腐不只是比賽造假的唯一方法，也有使用暴力、恐嚇、威脅、下毒等等的案例。其他的案例可能以友好協議為基礎，沒有與金錢相關的安排或承諾，也沒有脅迫，但是操縱仍可能導致詐欺性收益。對抗操縱需要不同領域的有關當局互相合作及分享專業知識，包括體育、博彩、反貪腐措施、刑法、網路犯罪、保護個人資料以及洗錢。在這個前提下，歐洲委員會得到了數個政府專家團體的支持，並且成功結合了體育行動及博彩營運商。

博彩市場自千禧年初期，在有時無法可管的狀況下開始蓬勃發展，但是法律框架已迅速趕上時代：歐洲國家已有能力管理市場、為在其領土上提供投注的營運商核發許可，或是維護國營樂透的獨佔地位。由於許多原因（打擊成癮、保護消費者、體育誠信、稅收、打擊洗錢），投注服務吸引的目光更加彰顯了這個市場的風險，歐洲亦有能力取得來自研究及國際合作機構的研究結果及國際解決方案。由於這個領域越來越受到關注，也導致了相關案例大量增加：EPAS於2009年檢視了從2000年起媒體報導過的70個操縱案件。2012年起，新的案件每週層出不窮。國際刑警組織（Interpol）的數據指出共有80個國家的刑事司法系統正在調查或審判比賽操縱的案件。

然而，比賽操縱並非歐洲獨有的問題，而今日的挑戰是將政府間的行動擴張到其他大陸，特別是歡迎願意簽署此公約的所有國家，包括非歐洲國家。許多非歐洲理事會的成員國（澳洲、白俄羅斯、加拿大、以色列、日本、摩洛哥及紐西蘭）釋出善意的回應，參與了協商過程。

歐洲共同體的機構亦積極討論此議題，更因此將體育比賽操縱已列入執委會、理事會和議會的議程之中，企圖對抗貪腐、打擊組織犯罪、管制賭博市場和體育倫理。執委會與歐盟成員國一起參加了歐洲理事會的公約談判，並於2015年3月2日向歐盟理事會建議歐盟簽署該公約。

打擊影響體育組織治理的貪腐問題

儘管已為促進體育善治做了徹底的努力，並且在打擊比賽造假的方面看到了一些進展，但是與體育相關的貪腐指控和案件仍然持續成為頭條新聞，並成為議會質詢的問題。與體育管理、招標程序或籌備重大體育賽事有關的貪腐問題仍然引起政府和國家議會的關注，例如瑞士和英國[3]。

因此，這個長久以來被公家機關用間接方式處理的「燙手山芋」，現在已出現在政府間合作政治議程中。各國在重申堅持體育行動自主原則的同時，有意願支持體育組織的倡議，以期加強善治、承擔作為體育行動合作夥伴的責任、並懲罰刑事罪行。2014年9月18日於馬格林舉行的第13屆體育部長會議中，體育治理的貪腐風險即為其重要議題。會議討論了許多體育貪腐的案例、此嚴重問題對有關當局帶來的挑戰，以及協調倡議的可能性。

結論

過去15年左右以來，國家及組織都展現了更優異的對話及合作能力。採取一致的作法打擊禁藥和體育比賽操縱即為最佳例證。就貪腐的風險而言，目前的趨勢是認知共同利益，讓不同的參與者意識到自己的限制以及各自可採取的互補措施。有效的合作和建立必要的信任是可達成的長期目標。在稍不敏感的問題上開始合作（例如打擊比賽操縱和走私禁藥），將為更密切的懲治貪腐合作關係開闢道路。

另一個行動方向即為加強反貪腐及執法單位間的合作，不僅限於政府單位的層級，而是包括體育行動及公家機關。在這個前提下，根據執行反貪腐規定撰寫的報告，包括反貪腐國家組織（Group of States against Corruption，GRECO[4]），才有可能幫助制定標準及政策。這些報告可以檢視體育行動及公共機關在預防及打擊運動貪腐、維護體育價值觀、形象及對社會貢獻的合作狀態。國際體育組織必須加強協調。申請主辦國際體育賽事的國家，以及國際體育組織總部所在的國家應該扮演重要的角色。由於大多數國際體育組織都位於歐洲委員會成員國，國際體育聯合會主席和秘書長職位中有70%以上由歐洲人擔任[5]，而且許多國際體育賽事都在歐洲國家舉辦，這些國家任重道遠，已矢言打擊貪腐。

最後，貪腐不僅是國際體育組織和國家的問題。國家體育組織也必須樹立榜樣，在洲際及國際架構之下承擔更多責任。運動員亦應參與決策過程。其他參與者，例如贊助商，也應透過企業的社會責任計畫提倡運動倫理，做出貢獻。公民社會應要求體育組織及政府負起責任。媒體亦能提升對體育貪腐的認識，以及報導各項遏制此問題的相關措施。以這種方式採取行動，體育界應能重拾公平競爭的聲譽。

附註

1- 斯坦尼斯拉斯・弗羅薩德是歐洲理事會擴大局部區域運動協定（Enlarged Partial Agreement on Sport，EPAS）的執行秘書。本章表達的觀點是作者的個人意見，不一定反映歐洲理事會的官方政策。

2- 歐盟執委會：〈體育推動歐盟經濟成長〉（ ‘Sport as a growth engine for EU Economy’ ），備忘錄 14–432（布魯塞爾：歐盟執委會，2014 年）。

3- 歐洲理事會的議事大會得到一份強調近年國際足球治理相關醜聞及決定報告的支持，於 2012 年通過了一項與體育善治及倫理相關的決議。2015 年 4 月，議事大會根據一份分析 UEFA 及 FIFA 治理規則，並且譴責將卡達選為 2022 年世界盃主辦國過程的報告，通過了另一項足球管理的決議。其他國際組織也用更直接的方式處理體育貪腐。聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，UNESCO）於第五屆體育官員世界大會（MINEPS V，柏林）通過的宣言，將體育的貪腐行為與禁藥與比賽操縱相提並論。

4- 這些報告可見於 GRECO 的網頁：www.coe.int/greco。

5- 阿諾・基拉（Arnout Geeraert）、詹斯・阿爾姆（Jens Aim）及邁克爾・格羅爾（Michael Groll）：〈國際非政府體育組織善治：針對體育理事機構的責任制、參與和執行機構成員進行的實證研究〉（ ‘Good governance in international non- governmental sport organisations: an empirical study on accountability, participation and executive body members in sport governing bodies’ ），收錄於詹斯・阿爾姆（編輯）：《國際體育組織善治行動：總結報告》（Action for Good Governance in International Sports Orgnisations: Final Report）（哥本哈根：丹麥體育研究機構，2013）www.playthegame.org/fileadmin/documents/Good_ governance_reports/AGGIS_Final_report.pdf。

6.3 聯合國教科文組織建立對抗體育貪腐的全球共識

奈達・埃爾 - 那什夫（Nada Al-Nashif）[1]

體育的教育及道德層面，以及其結合多種項目的特性，構成了聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，UNESCO）監督聯合國體育政策發展的任務核心。透過「乒乓外交[2]」以及杯葛只有白人的南非跳羚橄欖球隊，體育在1970年代成為國際的政策議題，而UNESCO以召開1976年的負責體育及其教育的部長及高階官員（Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport，MINEPS）國際會議作回應。第一屆的MINEPS在1978年UNESCO大會制定國際體育憲章（International Charter of Physical Education and Sport）時扮演了舉足輕重的角色。憲章確立了體育及運動為眾人所有的基本權力，更因此強調平等與基層運動。憲章中最長的條文主題為在涉及「暴力、禁藥及『過度商業行為』時，需「保護體育及運動的倫理道德價值」[3]。

然而，「貪腐」這個名詞並未出現於1978年的憲章中。憲章通過二十餘年後，1999年舉行的第三屆MINEPS（MINEPS III），才正視「威脅競賽運動的風險，例如過度商業化及廣告、禁藥、暴力和沙文主義，使運動扭曲、貪腐和失去公信力[4]。」根據歐洲理事會的〈反禁藥公約〉（Anti-Doping Convention），2004年舉行的MINEPS IV為2005年UNESCO大會通過的〈國際反禁藥公約〉（International Convention against Doping in Sport）[5]奠定了基礎。這項經過180個成員國正式簽署的公約與世界反禁藥條例（World Anti-Doping Code）並行，是當今針對運動誠信及治理唯一具有約束力的國際法律架構。

2013年於柏林舉辦的 MINEPS V涵蓋了所有主要的國家及國際運動政策議題，並且著重於運動誠信所面臨的新挑戰。柏林宣言（Declaration of Berlin）包括一系列與比賽操縱相關的詳細建議，以及舉辦重要運動賽事的條件。柏林宣言的兩個核心主張為「由於跨國犯罪集團的參與，使用禁藥、比賽操縱及貪腐不僅是對運動的威脅，更是對社會的威脅」，以及「不同國家及國際機構和利益相關者需要共同努力對抗禁藥、貪腐及比賽操縱的威脅，而體育部長能扮演領導的角色，整合這些努力」[6]。部長也建議修改國際體育憲章，也就是支持體育政策和計畫普遍原則的基本標準[7]。

關於「保護和促進體育教育、體育活動和體育的誠信及倫理價值」的最新第10法條重申「暴力、使用禁藥、政治剝削、貪腐及比賽操縱等現象危及體育教育、體育活動和體育的可信度及誠信，以及破壞其教育、發展及促進健康的功能。」此外，法條強調「為降低大型體育賽事的貪腐及超支風險，賽事的所有者、公共當局及其他利益相關者必須採取措施，在申辦、規畫和舉辦這些賽事時實現最大程度的透明度、客觀性和公平性。」此條款同時包括關於國家及國際合作對抗比賽操縱、尊重國際勞工公約及基本人權、實施善治原則、徹底執行責任制及透明度原則，以及所有預防計畫的利益相關者應邀請媒體履行其作為事件、組織和利益相關者的關鍵獨立觀察員的角色等規定。

最重要的是此憲章強調了體育誠信原則和體育教育、體育活動和體育的誠信及倫理價值之間的連結，包括平等權力、非歧視、安全、永續性及終生學習。這個基本的協議能有效保護及發展體育的原因、目的及主要方式—同時作為設計及評量政策實施的標準，也是未來利益相關者多方合作的施力點。MINEPS VI將於2017年的春天舉行，議程將側重於柏林宣言的後續行動及修訂過的國際體育憲章，制定可衡量結果的行動。分享「典範實務」是成功的重要關鍵。然而，這些實務必須合乎規定，並且能夠編成法條和在各個層級貫徹。

因此，我們必須利用現有的政策共識來建立一個全球公認的一致指標、基準和自我評估工具框架。如此一來，世界各地的公共體育部門才能夠客觀地確定體育誠信領域的政策差距和需求，以及需設定的解決方案和進展目標。此框架將涵蓋四個主要領域，包括提高覺知和預防教育、立法、利益相關者之間的合作與治理，以及運動員、體育組織、公共當局和其他體育相關權利持有者之間能有效交流資訊。我們在MINEPS V後續行動方面的經驗，證明體育部門對這種協調樂見其成：一套共通的監測工具能降低交易成本，並加強其實施核心政策的能力。儘管如此，體育政策監測工具的開發、協調和部署需要國際和國家層面的政治意願和專屬資源。在此前提下，經修訂的國際體育運動憲章，也就是體育利益相關者的共同標準，可作為蒐集、制定標準及更有效傳播與全體UNESCO會員國政府有關的實際經驗，而不僅限於個別國家或地區。

通過制定標準的工具，並與該領域的其他政府組織密切合作，UNESCO提供了一個獨特的平台，能全面維護體育的誠信。這個平台是集體努力的寶貴資產，需要透過我們對利益相關者的不同解讀和反思，為所有社會成員增強體育運動的力量。這是我們必須團結起來維護和捍衛的努力成果。

附註

1- 奈達・埃爾 - 那什夫是 UNESCO 的社會人文科學助理總幹事。

2-「乒乓外交」一詞的由來為 1970 年代早期美國與中華人民共和國安排的桌球比賽，用意為緩解兩個沒有外交關係國家間的緊張氣氛。

3- 請見 www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/SPORT_E.PDF，條款 7。

4-UNESCO《第三屆負責體育及其教育的部長及高階官員會議，烏拉圭埃斯特角城，1999 年 11 月 30 日 -12 月 3 日：總結報告》（Third International Conference of Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport (MINEPS III), Punta del Este, Uruguay, 30 November–3 December 1999: Final Report）（巴黎：UNESCO，1999），第 12 頁。

5-UNESCO 《第四屆負責體育及其教育的部長及高階官員會議，希臘雅典（2004 年 12 月 6 日 -8 日）：總結報告》（Fourth International Conference of Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport (MINEPS IV), Athens, Greece (6–8 December 2004): Final Report）（巴黎：UNESCO，2005），第 1 頁第 4 點。

6- 參加 MINEPS V 的 121 個 UNESCO 會員國通過了柏林宣言，其依據為 100 個專家組織制定的草案，包括國際透明組織：www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/physical-education-and-sport/mineps-2013/declaration。

7- 此次修訂於 2014-2015 年進行，參與修訂過程的包括 UNESCO 全體的 195 個會員國、國際專家，以及代表體育組織、學術界和非政府組織的業界人士。修訂後的憲章最終草案載於 196EX/9 文件的附件：www.unesco.org/new/index. php?id=121368（〈主文〉/ Main series）。除了關於「體育自主性」的條款 10.8，執行委員會於 2015 年 11 月的第 38 次會議中建議大會接受此最後草案（請見決定 196EX/9）。

6.4 瑞士身為國際組織所在國所扮演的角色 要求體育組織負起更多責任的行動及深遠的影響

路希恩 W・瓦洛尼（Lucien W. Valloni）、
艾瑞克 P・內宛斯旺德（Eric P. Neuenschwander）[1]

背景資訊

瑞士是使國際體育組織趨之若鶩的基地[2]，因其提供了絕佳的地理位置、高素質的勞動人口，其政治穩定、中立、安全，且生活水準高，更重要的是法規非常開放，稅務制度也很有吸引力[3]。組織全球體育的重要機構都選擇瑞士協會的法律形式絕非巧合，而是為了使組織有最大的彈性和自主權4。

雖然瑞士法律對國際體育組織的重要性相當可觀，這些組織對瑞士而言同樣舉足輕重。國際體育技術科學協會（International Academy of Sports Science and Technology，AISTS）最近發表的調查指出45個總部位於瑞士的主要國際體育協會，在2008到2013年間，每年平均對瑞士經濟貢獻10.7億瑞士法郎（約11.6億美金）[5]。

這些數字顯示體育及體育協會在近年經歷了顯著的專業化及商業化。為了配合這種成長，許多措施正在準備實施或是計畫的階段，以對抗體育在國家和國際階層日益擴大的貪腐及投注操縱範圍。身為國際體育組織的中心，瑞士身負重任，須運用自有措施面臨挑戰。本章節討論的重點即為瑞士針對體育貪腐調查及起訴的重要改革。

現狀

雖然瑞士普遍被視為最不受貪腐影響的國家之一[6]，由於貪腐的相關刑法適用於國際體育組織，仍有必要定期修訂[7]。瑞士的七人聯邦委員會，也就是瑞士的國家領導者，也支持此類修正。

針對賄賂的《瑞士刑法》相關規定

《瑞士刑法》（Swiss Criminal Code）第332條懲罰對瑞士或外國公職人員行賄及其收賄的行為。這些規定是特殊侵權行為，意即只有收賄者是公職人員時，刑法才適用。公職人員必須是有關當局或法院的成員、官員、正式任命的專家、翻譯員、口譯員、裁判或軍隊成員[8]。體育組織是瑞士私法中的法人實體，其官員並不符合《瑞士刑法》中公職人員的定義[9]。因此，根據本文撰寫時間點的法律，賄賂國際體育組織的官員並沒有刑事責任。

針對賄賂的〈瑞士競爭法〉

除了官員賄賂的定罪之外，瑞士另外還有懲處私人賄賂的法律依據。根據目前的法律，私人的貪腐在導致〈對抗不公競賽聯邦法〉（Federal Act against Unfair Competition，UWG）定義中競爭失衡的情況時，即構成刑事犯罪行為。該法案第四條（a）涵蓋了主動（行賄）及被動（收賄）的行為，但只有在受影響的人提出申訴時才能追究[10]。受到影響的人可能是工人、合作夥伴、代理人、助理或其他第三方人員[11]。私人賄賂總是基於三角關係，也就是收賄的個人（代理人）及主要權益受損的個人（委託人）之間有信託關係[12]。

然而，〈對抗不公競賽聯邦法〉假設賄賂的關係人間存在競爭關係[13]。因此，之前並無清楚定義法案是否適用於體育領域。在 2014 年的一項裁決中，聯邦委員會認為法案的第四條（a）確實適用於非政府組織（NGO），以及有競爭關係的體育組織[14]。我們認為國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）及國際奧會（International Olympic Committee，IOC）間無疑有競爭關係。但是聯邦委員會對於協會收受希望主辦大型體育賽事的經濟利益，是否構成 UWG 對「商業行為」的定義仍存疑[15]。否則，如果企圖以私人公司的付款賄賂的方式影響競爭關係，例如簽署贊助協議，此類行為可能已經被現行〈對抗不公競賽聯邦法〉視為賄賂行為[16]。

文字方框 6.1 比賽造假與瑞士法律的關係

一般人可能認為比賽造假在瑞士法律中構成犯罪行為。然而，聯邦刑事法院於 2012 年裁定涉嫌踢假球的足球選手不能受到刑事制裁[17]。

法院根據《瑞士刑法》（第 146 條）得到此結論，認為詐欺行為必須誤導人而非電子投注系統[18]。然而，在法庭審理的案件中，三名足球員被指控為在電子投注平台贏得獎金，操縱或試圖操縱足球比賽。由於沒有特定的個人被誤導或操縱，法院認為除了解僱被告的球員外別無選擇[19]。

從瑞士足球員協會的例子來看，還有其他方法可以解決這個問題。該協會設置了一條比賽造假熱線，做為其〈尊重比賽—拒打假球！〉宣傳活動的一部分。球員和教練可透過該熱線匿名通報疑似比賽造假的案例[20]。然而，儘管保護檢舉人的國家規定對於打擊各種貪腐形式至關重要，目前瑞士並沒有此類規定。

正在進行的法律改革

《瑞士刑法》

進步在望。瑞士國會已提議修法，將賄賂列為刑事訴訟罪（意即檢察官不需任何第三方的參與即可起訴此罪行），並將可根據《瑞士刑法》進行懲處[21]。根據反貪腐國家組織（GRECO）報告中提出的相同建議[22]，聯邦委員會要求瑞士聯邦司法及警察部門考慮將私人賄賂列為刑事訴訟罪，並將其從UWG轉移至《瑞士刑法》的管轄範圍。刑法與法案的不同之處，在於無須證明競爭關係。

聯邦院的法律事務委員會於2015年4月25日一致通過了對抗私人賄賂的大綱提案。然而，與聯邦院提案相反的不同之處，在於委員會的大多數成員並不希望將較不嚴重的案件列為刑事訴訟罪。大多數聯邦院成員都遵循委員會的建議，希望情節輕微的案件不涉及刑事訴訟。聯邦會的一名成員，瑞士基督徒民主人民黨的皮爾曼・畢曉普（Pirmin Bischof）（索洛圖恩州）聲稱，如果一名麵包師傅的僱員接受賄賂後購買特定的烤爐，應該由他的主管決定是否進行刑事訴訟。委員會因此決定，在公共利益不受到傷害或危害的狀況下，私人賄賂應為告訴乃論罪[23]。在2015年6月3 日舉行的總體投票中，聯邦院以23票對4票以及16票棄權，通過了新的法律。在撰寫本文時，法律仍須得到眾議院的批准[24]。

新的洗錢防制規則

瑞士法律針對對抗體育組織貪腐的的重大改革之一，即為修訂洗錢防制規則。近年以來，經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，OECD）透過內部的防制洗錢金融行動小組（Financial Action Task Force，FATF，亦稱為防制洗錢金融行動工作組織/ Groupe d’ Action Financière，GAFI），要求會員國，也包括瑞士，訂定更嚴格的洗錢條例[25]。瑞士國會於 2014年12月12日通過了〈FATF修訂建議書實施法案〉[26]。FATF在這些修訂後的建議中，將高知名政治人物（PEP）的定義擴展到總部位於瑞士的國際體育組織的高階政治人物和官員[27]。

對體育組織官員影響最大的修訂，則是現金交易的金額不得超過100,000瑞士法郎（約108,000美金），以及嚴重的稅務相關犯罪被視為洗錢的上游犯罪[28]。這表示賣方必須標示和登記任何想要支付超過10萬瑞士法郎現金的人，否則這筆錢必須透過轉帳。

結論

身為世界最重要的體育組織樞紐，瑞士必須以身作則打擊體育貪腐。該國的立法機構似乎漸漸開始認清這點，瑞士可能因此率先簽署〈體育比賽操縱規範公約〉[29]。

政府需要加強監管，才能保護體育的誠信和可信度。美國當局於2015年5月27日在蘇黎世逮捕並起訴14名現任和前任的FIFA官員[30]，清楚表明體育組織的企業治理規則仍有不足之處。對抗體育貪腐主要是民間體育組織的任務，但各國的法律制度及其政府必須為這些組織提供必要的法律框架。過去，位於瑞士的體育組織一直主張自主，而直至目前國家也授予這種自主權。然而，隨著自主權而來的就是責任，責任是否已落實，以及過去是否落實仍是一個懸而未決的問題。鑑於 FIFA 這種國際地位甚高的組織顯然無法負起責任，國家似乎應該試圖進行監管。

為了打擊體育貪腐，所有的利益相關者必須攜手與國家當局合作。法律改革是邁向成功的第一步。因為民法無法解決FIFA及IOC這些強大組織的不法情事，瑞士顯然需要動用刑事權力，才能採取強制措施。

附註

1- 路希恩 W・瓦洛尼（Lucien W. Valloni）博士是弗利普（Froriep）律師事務所的執業律師及合夥人，而艾瑞克 P・內宛斯旺德（Eric P. Neuenschwander）則是弗利普的實習律師。弗利普是瑞士最重要的律師事務所之一，在蘇黎世、日內瓦、洛桑及楚格的辦公室共有 90 位律師，並在倫敦及馬德里設有國外辦公室，為尋求瑞士法律諮詢的客戶提供服務。

2- 包括 IOC、FIFA、UEFA、國際自行車總會及國際體操總會。

3-Swissinfo.ch：〈瑞士將針對體育貪腐採取強硬態度〉（ 'Swiss set to get tough over sports corruption' ），2014 年 10 月 2 日，www.swissinfo.ch/eng/new-rules_swiss-set-to-get-tough-over-sports-corruption/40801520。

4- 根據瑞士民法第 60 條和以下各條：路希恩 ・ 瓦洛尼（Lucien W. Valloni）和希洛 ・ 帕赫曼（Thilo Pachmann）：〈瑞士體育法，第二版〉（Sports Law in Switzerland, 2nd edn）（荷蘭萊茵河畔阿爾芬：威科集團，2014 年），§ 1 第 1 號。

5- 艾曼丁・布思格（Amandine Bousigue）及克洛德 ・ 史曲克（Claude Stricker）：《2008-2013 年之間國際體育組織對瑞士經濟的影響》（The Economic Impact of International Sports Organisations in Switzerland 2008–2013），（洛桑：國際體育科學及科技學院，2015 年），www.aists.org/sites/default/files/publication-pdf/aists_ economic_impact_ study-english-web.pdf。僅有一個組織未參與研究。

6- 請見國際透明組織：〈國家 / 地區貪腐現狀：瑞士〉（'Corruption by country/territory: Switzerland' ），www.transparency.org/country#CHE。

7- 請見聯邦會從 2014 年 4 月 30 日起針對《瑞士刑法》修訂發布的新聞稿（刑法反貪腐條文）。

8- 請見《瑞士刑法》的第 322 條之三及之四。

9- 國家教科文委員會（Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates）:〈 'orruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport: Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754〉報告，（伯恩：國家教科文委員會，2011 年 6 月 28 日），第 35 頁，www.baspo.admin.ch/internet/baspo/de/home/aktuell/bundesrat_genehmigt_korruptionsbericht.parsys.83108.downloadList.8434.DownloadFile.tmp/28529.pdf。

10- 馬可・巴爾梅利（Marco Balmelli）和戴米安 ・ 海勒：（Damian Heller）：《Gutachten Sportbetrug und

11- Good Governance》（巴塞爾：巴塞爾治理學院，2012 年 12 月 5 日），第 25 頁，第 81 號。

12- 同上。

13- 多布拉・豪瑟：（Deborah Hauser）：《Jusletter》（瑞士）〈體育貪腐〉，2012 年 5 月 13 日，第 9 號。

14-《聯邦會通過並實施刑法公約及歐洲理事會關於貪腐的附加議定書》（修訂後的《瑞士刑法》及對抗不公競賽聯邦法），BBl 2004 6983。

15- 同上，第 7007 頁。

16- 同上，第 7009 頁。

17- 同上，第 7010 頁。

17- 該判決可見於：http://bstger.weblaw.ch/cache/pub/cache.faces?file=20121113_SK_2012_21.htm&query=Sport&ul=de。

18-Sportslawcircle.ch：〈比賽造假無罪〉（' Match fixing is no crime' ），2012 年 11 月 16 日，http://sportslawcircle.com/ sports-law/blog/match-fixing-no-crime。

19- 同上。

20- 瑞士足球員協會：〈尊重比賽—拒打假球！熱線規定〉（' Show Respect – Don' t Fix It! Hotline Regeln' ），

www.safp.ch/show-respect-dont-fix-it-hotline-regeln。

21- 瑞士聯邦議會:〈Parlamentarische Initiative 10.516, Fifa: Bestechung von Privatpersonen als Offizialdelikt〉倡議，www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx? gesch_id=20100516。

22-GRECO：〈歐洲理事會反貪腐國家組織呼籲瑞士訂定政治籌資規定及增加特定反貪腐法條的效力〉（ 'Council of Europe Group of States against Corruption calls for rules on political funding and increased effectiveness of certain anti-corruption provisions in Switzerland' ），新聞稿，2011 年 12 月 2 日：www.coe.int/t/dghl/monitoring/ greco/news/News(20111202)Eval3_Switzerland_en.asp。

23- 請參閱瑞士聯邦議會國家委員會法律事務委員會的新聞稿：〈Einschränkung der Verfolgung von Amtes wegen〉，2015 年 4 月 24 日，www.parlament.ch/d/mm/2015/Seiten/mm-rk-s-2015-04-24.aspx。

24-2015 年 6 月 26 日的現狀。請見：www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20140035。

25-Swissinfo.ch：〈瑞士制定更嚴格的洗錢防制規定〉（’Switzerland tightens its money-laundering rules’），2014 年 12 月 13 日，www.swissinfo.ch/eng/business/coming-clean_switzerland-tightens-its-money-laundering-rules/41168000。

26- 聯邦會於 2015 年 4 月 29 號決定透過兩個階段實施聯邦法律。第一步為 2015 年秋天全球論壇同儕評審針對稅務資訊的透明度及交流的議題，要求盡快制定有關法人實體和不記名股票透明度的條款，因此這些條款於 2015 年 7 月 1 日生效。其餘法律修正案則需要從法令層面草擬實施條例，或是需要可能受影響法規適用單位先進行的某些前置作業。法案計畫於 2016 年 1 月 1 日頒布，應根據〈洗錢法〉給予金融中介機構和自律組織必要的時間，以便安排實施。請見 www.sif. admin.ch/sif/de/home/themen/bekaempfung-der-finanzkriminalitaet.html。

27-〈聯邦委員會針對執行防制洗錢金融行動小組 2012 年修訂版建議的訊息，SR 13.106〉（ ‘Message of the Financial Action Task Fore, revised in 2012, SR 13.106’），BBI 2014 585，第 620 頁。

28-Swissinfo.ch（2014 年 12 月 13 日）。

29- 請見歐洲委員會〈體育比賽操縱規範公約〉（’Conventino on the manipulation of Sports Competitions’）：http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/215.htm。此公約承諾更確實地預防及起訴體育比賽造假的貪腐狀況，於 2014 年在瑞士的馬格林通過 30 個歐洲體育部長的討論及簽署。根據瑞士聯邦體育辦公室的說法（Bundesamt für Sport: BASPO）的說法，瑞士的體育部長於利（Ueli Maurer）是本次會議的主要領導人：www.baspo.admin.ch/internet/baspo/de/home/aktuell/sportminister_unterzeichnen_konvention_gegen_wettkampfmanipulation.html。

30-2015 年 5 月 27 號的逮捕案與 FIFA 的醜聞，以及在美國對幾位 FIFA 官員的刑事起訴有關。請見此例：瑞士廣播電視台（Schweizer Radio und Fernsehen），〈Zum Nachlesen: Protokoll der Ereignisse

um den Fifa-Skandal〉報導，2015 年 5 月 27 日，www.srf.ch/news/international/zum-nachlesen- protokoll-der-ereignisse-um-den-fifa-skandal。

6-5 提倡體育中的誠信
贊助商觀點

賈米・富勒（Jaimie Fuller）[1]

品牌動輒付出上千萬的體育活動贊助費，只為贏得「國際自行車總會（UCI）官方計時夥伴」、「奧運全球贊助商」或是「FIFA世界盃官方合作夥伴」的頭銜。

冠名贊助，特別是成為頂級體育產業的重要贊助商，帶來的收益遠遠超過損益兩平的投資報酬。越來越多公司宣稱其使命不僅僅是讓「品牌」家喻戶曉，或是讓人人認得出商標並獲得利潤，而是影響大眾對品牌的及其價值觀的看法，以及支持社會價值這個廣義的責任。

政府及運動迷

從經驗中可知，贊助商能否領頭加強體育的誠信，取決於另外兩個重要的利益相關者，也就是政府及運動迷。

某些體育理事機構可能時不時會反對政府干預其內部事務，尤其是與治理議題相關的事務[2]。然而，政府在支持公民社會、促進社會包容及廉潔方面扮演重要的角色。體育（以及大眾對體育的看法）對於塑造整體社會價值至關重要。因此，政府不能也不應忽視體育對社區的影響。理想的狀況中，政府需要主導改革、倡導和推動更優良的治理實務，或是至少在當地的體育組織中鼓勵和促進改變。

運動迷也是確保體育誠信的關鍵成員，他們願意遊說贊助商並表達意見，成為改革的主要力量。運動迷願意表達意見並且容易組織，科技更幫助他們立刻讓世界知道他們的觀點。即使速度緩慢，品牌仍比較傾向對「運動迷力量」做出回應。鼓勵運動迷推動群眾運動改變的挑戰，是讓他們了解對運動的熱愛以及改革運動管理的需要並行不悖。

歷史案例

IOC 的改革

國際奧會（IOC）在1990年代末期不得不進行改革，以加強奧林匹克行動的誠信。這是政府若未積極介入，就無法成事的最佳案例[3]。當初導致 IOC 決定清門戶的違規事件—也就是鹽湖城醜聞（Salt Lake City scandal）—涉及 IOC 委員子女獲得大學獎學金[4]。隨後更揭發出1998年長野冬奧以及2000年雪梨奧運的主辦權競標，都是靠著一系列的好處獲得選票，包括整形手術、醫療、就業機會、昂貴的禮物及現金賄賂[5]。

雖然IOC的主要贊助商，包括可口可樂、麥當勞、UPS和家得寶（Home Depot）等大型美國企業在對IOC施壓的過程中發揮了很大的影響力，真正讓贊助商做出反應的則是聯邦調查局（FBI）和美國立法機關。FBI審視了〈美國海外反貪腐法[6]〉可能的適用情況，而國會議員亨利・韋克斯曼（Henry Waxman）發起了法案，要求贊助IOC的美國公司必須配合另一位國會議員喬治・米歇爾（George Mitchell）發起的調查。韋克斯曼在1999年表示：

今天我提出的法案將禁止美國公司在IOC採納米歇爾委員會提出的改革案之前，向IOC提供任何財務支援。. . .我很遺憾必須提出這項法案。我原本希望IOC會自願進行必要的改革，但是很明顯 IOC 沒有意願及時採取強硬的手段。或許唯一能激起IOC警覺心的方式，就是切斷美國企業的金援[7]。

如果沒有美國贊助商和轉播權利金，IOC根本無法運作，而美國的贊助商和媒體廣播公司被迫要求IOC採取行動。IOC的贊助商明確表示他們不想受到輿論「撻伐」，而不思改革可能會造成「致命」的後果[8]。

Nike

Nike 贊助許多重大的賽事、球隊和球員，包括曼城足球聯合球隊、克里斯蒂雅諾・羅納度（Cristiano Ronaldo，「C羅」）、羅伊・麥克羅伊（Rory McIlroy）及塞雷娜・威廉絲（Serena Williams）。Nike 在世紀之交首度受到公眾壓力，在IOC進行改革的同時也推出改革措施9。改革的內容與其海外工廠的供應鏈和工人權利行為準則相關[10]。該行動主要由美國有組織的勞工團體發起，但由於得到Nike主要市場的社群大力支持，得以持續推動並且獲得成功[11]。

《倫理消費者雜誌》（Ethical Consumer）的編輯羅布・哈里森（Rob Harrison）認為Nike之所以成為眾矢之的，是

因為樹大招風，並且一開始對於半個世界之外發生的事情推卸責任[12]。十五年之後，雖然 Nike 及其他的運動服製造商並未完全解決「血汗工廠」的問題，但是至少大部分的公司已建立了發現問題的系統以及應對措施[13]。

從這個寶貴的例子中可以看到消費者能如何要求並鼓勵成功的大型企業進行改革。受到公眾壓力後，Nike 不僅針對與其勞動力相關的供應鏈問題作出回應，也進一步延伸到環境問題，包括用水、廢物的產生及重複使用、及製造過程採用的原料和製程毒性[14]。

當前的挑戰

國際足球總會（FIFA）長年以來醜聞纏身[15]。2010年，當執委會把 2018年及2022年的世界盃主辦權分別授予俄羅斯及卡達時，該組織有諸多缺失的治理方式也成為整個足球界的焦點。別的不說，這種不切實際的決定顯示 FIFA 執委會在評估兩屆賽事的九個競標城市的優勢時，無視獨立專家針對技術能力、財務成本效益分析及安全問題所提出的建議[16]。

從那之後，FIFA在場外經歷了一個又一個的問題，但是對收支盈虧並沒有太大的影響。雖然組織（及其主席塞普・布拉特）的聲譽一落千丈，布拉特還是於2015年的選舉中輕鬆贏得第五次連任[17]。目前為止，球迷對此運動的熱愛大於對其管理方式的關心，也讓FIFA及其贊助商得以僥倖維持現狀。

某些專家認為[18]以 FIFA世界盃賽事的規模和廣受歡迎的程度而言，贊助商會前仆後繼爭取每四年就能成為全球目光焦點四週的機會，因此既有贊助商推動改革的意願相較薄弱。也就是說FIFA加上足球是不敗的組合。好消息是的確有一些贊助商決定「不續約」，包括阿聯航空、索尼、嬌生、德國馬牌輪胎（Continental Tyres）及嘉實多（Castrol）[19]。壞消息是俄羅斯天然氣工業股份公司（Gapzprom）等企業旋即決定替補，表示還是有不在意與FIFA沾上邊會影響聲譽的品牌[20]。

然而，在 2015年5月底與FIFA有關的事件發生後，競爭品牌願意「跳下去」成為贊助商的意願可能相當低。當FBI和美國司法部大量使用諸如「洗錢」、「敲詐勒索」、「賄賂」和「貪腐」等詞語時，想而可知萬事達卡不會想跟這個環境沾上邊。

因此，最近倡議團體和商業利益聯盟從FIFA最重要的八個贊助商下手[22]，指出他們宣稱的企業倫理和人權的價值觀，與出錢贊助醜聞纏身的FIFA背道而馳，企圖藉此施壓FIFA改革。「國際足總必須現在革新」（#NewFIFANow）組織的長遠目標是建立一個由知名人士領導的國際足總改革委員會，以徹底改革FIFA的法規、委員會和選舉制度，加強組織的民主、透明度及課責制度。短期目標則特別強調贊助商曾公開對〈世界人權宣言〉表示支持，但未能反對2022年世界盃主辦國卡達的卡法拉制度，顯然言行不一。

代理人擔任變革者

IOC改革至今已過了17年，當今的世界已無法同日而語。社會期望體育、賽事或代言人應符合品牌的價值觀。視情況而定，贊助商可以選擇在幕後對贊助的團體或個人施加壓力，針對自己的政策及期望發表公開聲明，或是積極扮演領導者的角色，倡導改革。

在「地球村」中，隨著運動迷越來越了解運動場外的事件，也越來越有參與感，品牌及贊助商必須能夠預期其顧客和社群的價值觀和期望，並且做出回應。運動迷變得更有知識、更挑剔、更有組織也更願意發聲後，贊助商提倡體育誠信的挑戰只會越來越大。

若未能回應運動迷及社群關注的問題，不僅會使人懷疑單一贊助商價值觀的真實性，更如同IOC的贊助商及 Nike 的案例可見，最終將成為歷史中錯誤的一方。因此，企業面臨的挑戰是不僅要透過贊助體育活動表示對社會價值的支持，更要以身作則。

附註

1- 賈米・富勒是超機能運動服飾製造商 SKINS 的總裁，其總部位於瑞士的施坦豪森（Steinhausen），並且是「國際足總必須現在革新」（#NewFIFANow）的活躍成員。

2-FIFA 經常抱怨政府企圖「干預」足球事務，舉出的案例為奈及利亞、伊拉克、希臘、科威特及秘魯等國政府解散當地足球委員會，導致人民對政府以及足球社群失去信心。

3-BBC（英國）：〈國會質詢奧委會主席〉（ ‘Congress grills Olympic chief’ ），1999 年 12 月 16 日，http://news.bbc.co.uk/2/hi/ sport/566228.stm；BBC （英國）：〈清理奧運門戶〉（ ‘Cleaning up the Olympics’ ），1999 年 12 月 10 日，http://news. bbc.co.uk/2/hi/sport/558815.stm。

4-《紐約時報》（美國）：〈奧運：鹽湖城奧運競標的領導者因賄賂醜聞被起訴〉（ ‘Olympics: leaders of Salt Lake Olympic bid are indicted in bribery scandal’ ），2000 年 7 月 21 日，www.nytimes.com/2000/07/21/sports/olympics-leaders-of-salt-lake-olympic-bid-are-indicted-in-bribery-scandal.html。

5- 同上。

6- 比爾・馬倫 （Bill Mallon）：《奧運歷史期刊》（Journal of Olympic History）〈奧運收賄醜聞〉（ ‘The Olympic bribery scandal’ ），2000 年第 8 卷。

7- 陽光基金會（Sunlight Foundation）（美國）：〈國際奧委會改革法案：國會議員亨利 ・ 韋克斯曼的演講（D–CA）〉（ ‘The International Olympic Committee Reform Act: a speech in Congress by Rep. Henry Waxman (D–CA)’ ），1999 年 4 月 12 日，https://scout.sunlightfoundation.com/item/speech/CREC-1999-04-12-pt1-PgE607-2.chunk0/rep-henry-waxman-the- international-olympic-committee-reform-act。

8- 史蒂芬・韋恩（Stephen Wenn）、羅伯特 ・ 巴尼（Robert Barney）和史考特 ・ 馬汀（Scott Martyn）：《五環會徽光芒不再：IOC 及鹽湖城競標醜聞》（Tarnished Rings: The International Olympic Committee and the Salt Lake City Bid Scandal）（紐約雪城：雪城大學出版社，2011 年。）

9-《衛報》（英國）：〈輿論壓力：說服公司改變的活動〉（ ‘Under pressure: campaigns that persuaded companies to change the world’ ），2015 年 2 月 9 日，www.theguardian.com/sustainable-business/2015/feb/09/corporate-ngo-campaign-environment-climate-change。

10-Nike，〈行為守則〉（Code of conduct），www.nikeresponsibility.com/report/uploads/files/Nike_Code_of_Conduct.pdf。

11-《衛報》（英國）：〈社會運動如何迫使 Nike 採取新的倫理觀〉（ ‘How activism forced Nike to change its ethical game’ ），2012 年 7 月 6 日

www.theguardian.com/environment/green-living-blog/2012/jul/06/activism-nike。

12- 同上。

13- 同上。

14-Nike，〈永續營業報告及治理〉（ ‘Sustainable business reporting and governance’ ），http://about.nike.com/pages/ sustainability。

15- 安德魯・詹寧斯的著作《犯規！ FIFA 黑幕：賄賂、作票及球票醜聞》（Foul! The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals），（倫敦：哈潑柯林斯，2006）首先發難，指責 FIFA 的經營方式，特別是與「國際體育與休閒公司（ISL）醜聞」相關的電視營銷權問題。其他類似的作品包括艾倫・湯姆林森（Alan Tomlinson）的《FIFA：人、迷思和金錢》（FIFA / Fédération Internationale de Football Association: The Men, the Myths and the Money）（倫敦：羅德里奇，2014）、安德魯・詹寧斯的《緘默法則：塞普・布拉特的 FIFA 犯罪家族》（Omertà: Sepp Blatter’s FIFA Organised Crime Family）（倫敦：透明度出版社，2014）和海蒂・布雷克（Heidi Blake）及強納森・卡佛特（Jonathan Calvert）的《醜惡遊戲：卡達買通世界盃的陰謀》（The Ugly Game: The Qatari Plot to Buy the World Cup）（倫敦：西蒙與舒斯特公司，2015）。

16-《鏡報》（英國）：〈卡達的英雄？麥可・普雷提尼可能不是挽救 FIFA 的適當人選〉（ ‘Qatar hero? Why Michel Platini might not be the man to save FIFA’ ），2015 年 5 月 29 日，www.mirror.co.uk/sport/football/news/qatar-hero-michel-platini-might-5783843。

17- 勝選四天後，布拉特宣布有意在當年稍晚再度舉行選舉，同時開始針對組織「改革」提出建議。

18- 體育行銷顧問赫姆特・再斯楚（Hermut Zastrow）與英國路透社的訪談，：〈醜聞過後，FIFA 是否會跟上 IOC 改革的腳步？〉（ ‘After scandal, will FIFA follow the IOC’s lead?’ ），2011 年 6 月 1 日，www.reuters.com/article/2011/06/01/us-soccer-fifa-ioc-idUSTRE7505J020110601。

19- 每日電報（英國），〈FIFA 痛失三個主要贊助商：嘉實多、德國馬牌輪胎和嬌生與其管理機構切斷關係〉（’ Fifa loses three key sponsors as Castrol, Continental and Johnson & Johnson sever ties with world governing body’ ），2015 年 1 月 22 日，www.telegraph.co.uk/sport/football/world-cup/11364195/Fifa-loses-three-key-sponsors-as-Castrol-Continental- and-Johnson-and-Johnson-sever-ties-with-world-governing-body.html。

20- 俄羅斯天然氣工業股份公司，〈俄羅斯天然氣工業股份公司成為 FIFA 2018 年世界盃的正式合作夥伴〉（‘Gazprom becomes official partner of FIFA and 2018 FIFA World Cup’），2013 年 9 月 14 日，www.gazprom.com/press/news/2013/september/article171325。

21- 針對卡法拉制度，合作對 FIFA 施壓的組織 / 團體組成「國際足總必須現在革新」（#NewFIFANow）組織，包括國際工會會議、卡達公平對待外籍勞工組織（Playfair Qatar）、以及 SKINS 集團的公司，也就是 FIFA 的「官方非贊助商」。

22- 包括愛迪達、百威啤酒、可口可樂、俄羅斯天然氣工業股份公司、現代汽車、Kia 汽車、麥當勞及 Visa。

6-6 選手對增進體育透明度及誠信改革需求的觀點

路易斯・薩哈（Louis Saha）[1]

正如2015年5月底FIFA官員的逮捕案，以及其主席塞普・布拉特隨後辭職的事件所示，缺乏透明度可能導致驚人的後果，以及翻出許多不可告人的秘密。這可能涉及離岸交易、賄賂、選舉舞弊及代理人和球隊經理從選手轉會的過程中暗槓一筆。然而，常見的情況是如果沒有重大的事件發生，就沒有人關注透明度，也正是體育產業亟需解決此問題的原因。

體育貪腐問題的範圍

2022年男子世界盃主辦權獎落卡達的醜聞，以及 FIFA 拒絕公開邁克爾・加西亞（Michael Garcia）[2]受託針對2018年及2022年賽事競標和得標過程撰寫的完整報告，令人更加擔心此組織的確有貪腐的問題，但最嚴重的貪腐指控很快就被全球足球社群淡忘。

不道德的代理人和中間人也是體育貪腐的問題。這些權大勢大的人這些因為在一個「隱藏」和複雜的環境裡進行交易，而經常可以從中收取回扣。由於外人不容易摸清這種環境，也很難參與。例如在轉會和談合約的過程中，不會邀請球員加入討論，所以球員常常對交易的實際內容一無所知，而只有代理人、球隊主管、律師、球隊主席、工會和聯會有機會了解細節。無論是否出於惡意，他們必須遵循「程序」以保住飯碗。

到頭來，足球是一門生意，而球迷是主要的利益相關者。公司及組織現今的趨勢是注重社會責任和透明度，FIFA 的做法卻與一般企業背道而馳。這種運動在全球各地更受到數十億人的關注，大眾對於應該維持及保護「精彩賽事」的組織寄予更高的期望。足球擁有值得驕傲的悠久傳承及傳統。除此之外，世界各地也有許多與足球相關的專案，其中許多以幫助弱勢兒童及家庭為目標。如果足球管理的貪腐和醜聞掩蓋了這些良好的倡議，不啻令人失望。

缺乏透明度可能為投資者、贊助商、選手及球迷帶來令人不快的意外。將焦點帶回娛樂以及正面的運動價值觀至關重要。然而，由於決策這不把體育本身視為首要考量，他們已失去實施和執行所需變革的權力，而足球產業必須另覓方法才能恢復應有的聲譽。不幸的是，這個每況愈下的狀況，讓大眾對金錢和逮捕案的關注程度大於對看球賽的興致，這意味足球產業需要從核心開始變革。

以透明度作為解決方案

透明度與開放式廚房的餐廳有異曲同工之妙。開放式廚房既乾淨又能保障品質，理應是大家共同的目標。足球的利益相關者和投資者應該像其他行業一樣，有資格期望和要求透明度。

我們必須決定藉由提高透明度想達成的目標，以及誰該負責要求，無論是FIFA、球員、球隊老闆、代理人、球迷或全體公民社會。所有參與者都必須持續對話，而不是僅在重大醜聞發生後才覺得時機「恰當」。在布拉特卸任後，FIFA必須啟用適用的利益相關者參與系統及審計系統，確保與賽事相關的人都能驅動組織內的文化變革。他們迫切需要更高的透明度，而組織必須即時用勤勉的態度應對與貪腐相關的疑慮。

令人振奮的消息是有些 FIFA 的執行委員，例如英格蘭的大衛・吉爾（David Gill）正在要求組織提高透明度[3]。透過詳細的內部、獨立審計及會計程序，並且公開完整的結果，能夠提倡透明度、讓眾人更了解現況，並且用公平正確的方式創造讓更多人成功的機會。這也可以防止關係良好的人透過貪腐、裙帶關係及不正當的影響力搶得先機。

率先領導變革

我聽膩了研究人員快要找到治療嚴重疾病的方式，我只想要確切的結果。我們似乎已經漸漸變得麻木，覺得沒必要試圖改變無法改變的事。很多人相信如果想要繼續待在足球產業，唯一的選擇就是忽略所有的問題，因為儘管證據確鑿，還是無法做出有效的變革。

足球員以及所有運動員應該作出最好的榜樣，無論在場上或是對掌握權力平衡的人提倡公平競爭的原則，在對抗貪腐的過程中更明確地表明自己的立場。

可想而知，在這個充滿困惑、謊言及經常出現不合邏輯決策的產業中，要這麼做有相當的難度。對我而言，提高透明度的一個正確步驟是開放 FIFA 主席的投票系統，讓關鍵的產業人員，例如球員工會的代表，能夠參與投票過程。雖然我們在開放產業的方面已經看到了一些進步，例如布雷特下台，要走的路還很長。

改革流程和程序需要時間。在此同時，我們可以提供新的工具及技術讓審查及協商過程更廉潔、易懂和完全透明，以造成實質的改變：這是修復所需信任的新方式。我的新公司，軸星公司（Axis Stars），將解決這些問題作為目標，為合約協商這個模糊不清的領域，帶來難求的一線曙光。為專業運動員提供線上平台的用意，是讓所有的交易對所有相關方清楚透明，包括贊助商、代理人及球員都能得到公平待遇。身為專業運動員，我們希望眾人渴求的透明度能為球迷及管理官員改變現狀。

我們擁有社群網路及與群眾溝通的能力，可以對上層施加壓力，做出改變。我們希望能夠幫忙打造廉淨開放的商業環境，讓球賽、球員及球迷的最佳利益成為焦點。

軸星公司已經招募了迪迪埃・德羅巴（Didier Drogba）、莫・法拉赫（Mo Farah）、伯利斯・迪奧（Boris Diaw）及蓋瑞・奈維爾（Gary Neville）等知名的運動員，攜手打破體育缺乏透明度的障礙。公司已建立了名單，名單上的公司已經通過審查，能夠提供值得信任的建議和服務，旨在為明星球員建立公平競爭的文化，無論是場內或場外。改革文化需要時間，但是軸星公司致力於確保未來的運動員能在受保護的環境中進行交易，讓他們只會因為在場上成功的表現上新聞，而非必須黯然終止運動生涯。

附註

1- 路易斯・薩哈是退役的國際專業足球員，曾效力於法國國家隊、英國的曼城足球聯合球隊、艾佛頓足球隊及富勒姆組球隊。他創辦了軸星公司，透過社群網路支持專業運動員，幫助他們管理合約、代理人關係以及退役後的生涯規畫。

2-FIFA 發表加西亞報告的摘要後，國際社會強烈譴責其不公開 430 頁完整報告的決定。加西亞表示 FIFA 的「調查和裁決程序絕大多數都不為人所見所聞。這種系統可能適合情治單位，但並不適合一個為公眾服務的國際體育機構的道德法遵程序，特別是在受到大眾密切關注時。」請見《福斯新聞》（美國），〈首席倫理調查員邁克爾・加西亞批評 FIFA 的保密文化〉（ ‘Chief ethics investigator Michael Garcia criticizes FIFA’s culture of secrecy’ ），2014 年 10 月 13 日，www.foxsports.com/soccer/story/ chief-ethics-investigator-michael-garcia-criticizes-fifa-s-culture-of-secrecy-101314。

3-《衛報》（英國）：〈曼城足球聯合球隊總裁大衛・吉爾將成為 FIFA 副主席〉（ ‘Manchester United director David Gill set to become Fifa vice-president’ ），2015 年 3 月 22 日，www.theguardian.com/football/2015/mar/22/david-gill-manchester-united- fifa-vice-president。

6-7 運動員組織運動治理的批評聲浪

布倫丹・施瓦布（Brendan Schwab）[1]

自從國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）於一個世紀前建立之後，足球正處於一個歷史上最重要的關鍵時刻。除了足球之外，其他運動亦同。數量龐大的賽事粉絲和利益相關者，史無前例地正視全世界最受歡迎、最具影響力的運動需要在治理層面做出根本的改革。

FIFA主席塞普・布拉特在2015年6月2日作出了出人意料的聲明，表示他將把任期「交棒」給即將召開的代表大會。布拉特表示：「雖然我身負FIFA會員國交給我的任務，我並不認為我需要對整個足球世界負責，包括球迷、球員、球隊、和三句不離足球的粉絲……」聲明雖短，但卻清楚點明已經困擾 FIFA 以及許多國際體育聯盟的治理問題。

簡而言之，體育的主要國際機構缺乏善治所需的課責制度。如果希望體育能維持眾人仰賴的社會、文化和經濟重要性，課責制度便不可或缺。

課責制度的缺乏和運動員的權力

自從體育活動於19世紀開始與專業和商業利益扯上關係後，擁有體育治理特權的人一直提倡其特殊性，甚至認為體育治理應該不受高標準的法治社會要求。這個現象最具代表性的例子，就是長期嚴格限制專業運動員的收入和職業機會，用自主性或運動特殊性等模糊的概念主宰運動員的人權和法律權利[2]。

英國足球早在1891年就採用了轉會系統，10年之後更將最高薪資訂為一週4英鎊。直到1963年，職業足球員喬治・伊斯特姆（Eastham, George）和之後成為英國大法官的理查德・威爾伯福斯（Richard Wilberforce）才有機會究責於足球的管理者。即使管理者聲稱廢除足球的轉會系統會導致職業足球分崩離析，他們仍主張法律有權檢視此系統。威爾伯福斯認為這個系統

是一個雇主制度。這個產業的雇主已成功在世界各地建立起單一戰線，在協商過程中雇主明顯比僱員更有組織。世界各地的雇主無疑認為這是一個很好的系統，但是法院仍須考慮系統是否採用超乎常理的方式保護其合法利益[3]。

尚-馬克·博斯曼（Jean Marc Bosman）在30年之後在相似的案件中勝訴，明確聲明專業足球員跟歐盟所有勞工擁有相同的權利，可以在歐盟中自由移動，而體育要求的特殊利益並非優於或能夠背離法治[4]。

兩個法案之後，足球的正面成長和改革證實體育與社會相同，都能從法治中獲益。體育管理者的政治及外交技巧說服了許多人體育不僅需要特殊的保護，還應該擁有不受民主選舉產生的政府及相關機構干涉的自主權。

歐洲聯盟運作方式條約的第165條於2009年12月1日生效，呼籲歐盟「將體育特殊的性質及體育的結構納入考慮[5]。」2014年10月，聯合國大會通過了一項決議，此決議表面上與體育在促進教育、健康、發展及和平的角色相關，也就是「支持體育的獨立及自主性」，但是通過的時機正是全球對體育治理的狀況感到錯愕之際[6]。無獨有偶，FIFA的法規規定在足球協會的自主權可能遭到「第三方影響」時，可以暫時將其停權[7]。這三個法源都對運動員的權力，也就是體育善治造成威脅。

運動員工會已譴責世界反禁藥組織毫無作為[8]，而與德國競速滑冰選手克勞迪亞・佩曲坦（Claudia Pechstein）相關的重要法律訴訟令人質疑國際體育仲裁院的獨立性，以及運動員別無選擇，只能將昂貴且可能就此改變其職業生涯的訴訟提交給仲裁院的事實[9]。

所需的變革

幸運的是，變革已然展開。

巴拉圭的立法者提議廢除南美足球協會（Confederación Sudamericana de Fútbol，CONMEBOL）自1997年以來該國成文法條賦予的外交豁免權。2015年5月FIFA的逮捕案包括數名CONMEBOL的官員，大家總算認清了給予國際體育組織特權的反效果。

這種改革是打造社會共識的一小步。體育的組織性質與同業聯盟相似，需要加強監督及課責制度，而非特權和保護。體育治理是否能持續採取必要的變革，絕大部分取決於 FIFA 的情況。

國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro），也就是世界足球員的協會，決心確保能夠從根本持續進行改革。擁有官佐勳章的榮譽主席戈登・泰勒（Gordon Taylor），在1995年6月於保加利亞舉行的 FIFPro 歐洲大會發表明確談話，表示「現在正是最適合變革的時機」，而球員工會「不能也不行在 FIFA 的真空狀態中留下一直以來的遺毒[10]。」FIFA執委會將2018年及2022年男子世界盃足球賽的主辦權交給俄羅斯和卡達之後，FIFA 無法自行改革治理，是必須牢記的事實。 獨立治理委員會（Independent Governance Committee，IGC）以巴塞爾治理學院的馬克・皮耶（Pieth, Mark）為首，成員包括當時 FIFPro 主席里奧納多・格羅索（Leonardo Grosso）所代表的球員及關鍵利益相關者，他們提出來的建議大部分被置之不理，導致改革失敗。

IGC於2014年4月22日提出的報告中有一些特別相關的關鍵教訓[11]，包括六個FIFA足球協會如何阻擾重要改革、2018年及2022年男子世界盃足球賽的主辦城市決選過程的疑慮、以及推動成功改革的方式。

主要的運動員組織，包括FIFPro 及世界職業運動選手工會（UNI World Athletes）都堅持全球、各個大陸、甚至是各個國家都需要進行根本的改革，而必須以知識和原則驅動改革議程。FIFA的行為、治理及結構、所有協會及相關的國家足球協會都需要經過充分的審查，以完整告知變革的進程。其他主要的利益相關者，包括球員、聯盟、球隊、球迷、企業夥伴、治理及人權遊說團體和政府，必須針對改革的主要區塊達成共識，否則企圖保衛霸權的足球機構會將其各個擊破。

必須採用的關鍵治理原則眾所皆知，包括：
- 致力於推動體育的本質，並且避免因為商業或政治因素而妥協；
- 代位處理且尊重法治；
- 具備一定能力及多樣性的獨立理事會，以提供決策過程所需的領導及品質—應清楚定義恰當的選舉規則，包括任期限制；
- 理事會對賽事的重要利益相關者負起責任，包括選舉和罷免委員會成員的權力；
- 監管、執行及爭議調解等職位的權力必須分離；
- 和上市公司保持相同的透明度及揭露標準，特別是體育組織的財務狀況和關鍵決策過程，例如舉辦巨型賽事和選舉的權力應接受獨立審計及向大眾揭露；
- 維護體育與人權及環境相關的國際和國家法律及標準，包括重大賽事；以及
- 透過獨立的運動員協會和集體的公平誠信合約協商，重視運動員參與這個過程的機會。

FIFA 的歷史和主流文化皆表明改革不能從內部開始。IGC的報告也指出這個問題，並且以此作結：

為了促進貨真價實的文化變革，IGC認為獨立的外部機構應該持續與 FIFA 合作，確保改革之路能順利完成。外部機構規模可能不大，但是擁有完成任務所需的資源[12]。

最近的事件顯示改革需要更多的外部努力。如果想要成功，就必定要讓運動員組織透過獨立工會參與。正如泰勒在保加利亞所言：

我們需要透明而非不透明，負責任而非混淆不清。我們遵守規則，抑或是透過公開協商或國家法律改變規則。我們了解如果想徹底完成計畫，就需要監控、鑑定及評估。

他強調，最重要的是：「運動員應該是球賽的靈魂人物和主人翁，但是球賽卻不是由運動員管理。現在我們嚐到惡果了[13]。」

附註

1- 布倫丹・施瓦布是國際職業足球協會聯合會（FIFPro）的副主席以及新任的世界職業運動選手工會主席。此全球性的組織共由 85,000 位主要運動員協會的成員組成，包括 FIFPro 、國際板球選手協會總會、國際橄欖球選手協會、歐盟運動員協會、美國國家籃球選手協會、美國國家美式足球聯盟、國家曲棍球選手協會（美國和加拿大）、日本棒球選手協會及澳大利亞運動員聯盟。他是前任的澳大利亞運動員聯盟總書記以及澳大利亞職業足球員協會的首席執行官。

2- 實例請見：布萊漢姆・達巴斯查克（Braham Dabscheck）〈體育、人權及產業關係〉（ ‘Sport, human rights and industrial relations’ ），《澳洲人權期刊》（Australian Journal of Human Rights），第 6 卷（2000）。

3- 同上。

4-《華爾街日報》（美國），〈博斯曼案的裁決嘉惠了足球的自由球員，但是他本人並未受惠〉（ ‘Bosman still struggling with ruling that rewards soccer’ s free agents’ ），2014 年 7 月 2 日，www.wsj.com/articles/the-jean-marc-bosman-ruling-benefited-soccers-free-agents-but-the-man-himself-is-still-struggling-1404327335。

5- 請見〈里斯本公約〉第 165 條：www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and- internal-actions/title-xii-education-vocational-training-youth-and-sport/453-article-165.html。

6-IOC，〈歷史性里程碑：聯合國承認體育自治〉（ ‘Historic milestone: United Nations recognises autonomy of sport’ ），2014 年 11 月 3 日，www.olympic.org/news/historic-milestone-united-nations-recognises-autonomy-of-sport/240276。

7-FIFA 法規第 13.1 條 (i): www.fifa.com/mm/Document/AFFederation/Generic/02/58/14/48/2015FIFAStatutesEN_Neutral.pdf。

8-《雪梨晨鋒報》（Sydney Morning Herald）（澳洲），〈澳洲體育為何該跟世界反禁藥組織斷絕關係〉（ ‘Why Australian sports must cut ties with WADA’ ），2014 年 6 月 15 日，www.smh.com.au/sport/why-australian-sports-must-cut-ties-with-wada-20140615-zs8k1.html#ixzz34lON5nPL。

9- 埃瑟國際體育法（Asser International Sports Law），〈慕尼黑高等地方法院對佩曲坦案的裁決：國際體育仲裁院是否應該進行改革？〉（ ‘The Pechstein ruling of the Oberlandesgericht München: time for a new reform of CAS?’ ），2015 年 1 月 19 日，www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/the-pechstein-ruling-of-the-oberlandesgericht-munchen-time-for-a-new-reform-of-cas。

10- 職業足球員協會（英國），〈泰勒於 FIFPro 歐洲大會發表演說〉（ ‘Taylor addresses FIFPro European congress’ ），2015 年 6 月 11 日，www.thepfa.com/news/2015/6/11/taylor-addresses-fifpro-european-congress。

11- 獨立治理委員會，FIFA 治理改革專案：〈獨立治理委員會向 FIFA 執委會提交的最終報告〉（Final Report by the Independent Governance Committee to the Executive Committee of FIFA），（巴塞爾：巴塞爾治理學院，2014）。

12- 同上：第 15 頁。

13- 職業足球員協會（2015 年 6 月 11 日）。

6-8 有效治理中的支持者角色

班恩・雪芙（Ben Shave）、安東尼亞・哈格曼（Antonia Hagemann）[1]

緒論

想要檢視體育治理，就不可避免地需要反思體育、體育組織及其眾多利益相關者間的身份定位、所有權及關係的不同本質等更大的主題。如欲實現國際體育組織、理事機構、競爭和球隊間透明健全的治理，就不能小覷支持者扮演的角色。

支持者是體育經濟、文化及社會層面的命脈。比起其他類型的利益相關者，他們做出了終生的承諾，並且在類似的基礎上大量投入（經濟、情緒以及時間）。支持者從體育中得到的利益跟其他種類的利益相關者比較起來，在品質和數量上都有所不同[2]。

然而，讓支持者參與決策過程卻有相當的難度。傳統上來說，所有權屬於成員，因為大部分體育球隊都是由希望組織集體休閒及社會活動的人共同發起，但是在某些國家這個傳統已經被過度商業或企業的治理和組織模式取代，或是遭到相當程度的威脅。

文字方框 6.2 球隊所有權的轉變

德國及瑞士等國家仍保有成員經營的模式[3]。其他國家，例如西班牙，直到 1990 年代早期，球隊的結構仍是會員協會。1992年，由於財務狀況呈現負債狀況，除了畢爾包競技球隊（Athletic Club）、巴塞隆納足球隊（FC Barcelona）、奧沙辛拿球隊（Osasuna CF）和皇家馬德里球隊（Real Madrid），所有專業的足球隊都必須從會員協會轉變為體育公共有限公司（Sports Public Limited Company，SAD）。這個改變對西班牙足球及支持者的地位帶來了極大的影響。有些支持者的確取得了球隊的股份，成為所有者，必須就管理債務問題向球隊的董事負起責任。然而，在幾次增資之後，他們的股份遭到了稀釋。今日，大部分的球隊都歸富有的個人所有，他們建立了許多公司，進一步減少潛在的責任，導致小股東感受到管理層濫用權力的風險，而這些案例也確實發生過許多次[4]。在2003年實施體育球隊破產法的十年內，共有22個西班牙的球隊受到管理[5]，而職業運動目前的負債數字也遠高於1992年[6]。

儘管足球的營收在近幾十年大幅增加，整個歐洲的球隊財務穩定性卻大不如前。主要的原因很簡單：球隊明顯有入不敷出的傾象[7]。歐洲足球協會（Union of European Football Associations，UEFA）頒布球隊許可及金融公平競賽規範（Club Licensing and Financial Fair Play）之前（適用於申請冠軍聯賽和歐洲聯賽競賽執照的球隊），歐洲甲組聯賽的淨債務估計為690萬歐元（約為 780 萬美金），而36%（經過UEFA調查的球隊）的資產表狀況為負債（債務多於資產）[8]。這些赤裸裸的數字與所有者結構間的關係再清楚也不過：同一財政年度內，所有者和捐贈者共投注34億歐元（約為38億美金）的資金[9]。

本章節闡述支持者參與國際、國內及球隊層級運動治理的案例，同時概述了歐洲支持者組織（Supporters Direct，SD）針對對抗體育貪腐的三個關鍵議題的觀點，並且提供了對未來的展望。

支持者參與國際體育組織治理的必要性

職業體育在許多國家深受無法永續的財務模式、薄弱的治理及缺乏民主責任之害，這些問題都會導致貪腐[10]。除了造成不穩定之外，也會損害體育能帶來的社會影響。幾乎所有主要的體育利益相關者都意識到這一點[11]。

人們也越來越清楚善治是提升金融永續性和為社會帶來利益的基礎，體育組織相當重視自治權，而善治也是體育組織自治的條件[12]。善治同時能幫助體育推廣一系列正面的價值觀和目標，包括民主參與、公民身份、透明度、財務永續性、社區發展、教育及訓練，這些都能在打擊貪腐的過程中積極發揮作用。

支持者參與歐洲及其他地區的決策過程，顯示球隊能夠在遵循善治準則的狀況下取得成功。最近令人印象最深刻的例子是拜仁慕尼黑足球隊（FC Bayern）及波特蒙德足球隊（Borussia Dortmund）對 2012 年 / 2013 年的 UEFA 冠軍聯



支持者是體育的財務和文化支柱，但卻幾乎不見於國家和國際的管理機構及聯盟的執行單位中。

圖 6.1 支持並不等同於影響力

賽決賽提出異議。這兩個球隊的最高決策機構就是年度成員會議，並且遵守透明度和財務永續性的原則。然而，為了充分利用這個好處，以及使反貪腐努力的效果最大化，需要在體育治理結構中採用總體治理結構（提供一個框架，讓由支持者經營的永續性球隊與其他所有權模式良性競爭）[13]。

以商業掛帥的結構成為主流，表示球隊將利益相關者的利益奉為最高指導原則。廣播權收入、商業贊助及廣告的成長都使這個趨勢更加惡化，因為決策的目標是獲得最大的金流，甚至不惜犧牲支持者的利益及關注的議題，包括前文列出的項目[14]。管理機構採取強而有力的獨立監管模式的能力（在某些案例中則是意願）也遭到削減。

支持者是體育的財務和文化支柱，但卻幾乎不見於國家和國際的管理機構及聯盟的執行單位中。歐洲SD認為支持者參與球隊、國家和國際管理機構的治理，能提供更嚴格的審查、獨立、責任及透明度，並且為在社區生活中扮演舉足輕重角色的球隊和機構，帶來更完善平衡的決策過程，包括提供社會價值（球隊）以及提供社會價值的框架（機構）[15]。

實例研究：比賽造假

比賽造假最終的結果就是減低體育的吸引力，並對贊助商、媒體及大眾造成不良的影響。體育最根本的吸引力在於信任、公平競賽、以及結果的不確定性。如果這些條件不復存在，現狀一定會有所改變。

無論是加入歐盟檢視此議題的專家群組（例如歐洲SD會參與新的歐盟運動工作計畫），或是組織宣導活動，幫助打擊比賽造假對支持者有很明顯的好處。這麼做還有一項附加價值：打擊比賽造假不能光靠制裁或是起訴，而是必須從散布比賽造假對體育造成負面影響的相關資訊和教育開始著手。這對其他利益相關者跟對支持者一樣重要，支持者支持公共機構、理事機構、賽事主辦者或其他利益相關者採取的倡議，會使這些倡議更顯重要。唯有透過協調的方式，才能成功打擊比賽造假。

除此之外，歐洲SD認為用更好的方式管理球隊、競賽和理事機構（包括支持者所有權和參與）能減少比賽造假的風險。基本的善治原則，例如民主代議和透明度，能打造不容易比賽造假的環境，而體育也能實現社會價值。如果我們能接受支持者從體育中得到的利益跟其他種類的利益相關者比較起來，在品質和數量上都有所不同，歐洲SD認為讓支持者成為所有權和決策結構的一部分，能大幅減少比賽造假的事件。預防、教育和執法至關重要，但是長遠看來，這些做法需要更加永續透明的體育球隊組織。FIFPro的歐洲分會清楚指出如果球隊採用不能永續和透明的結構，就更容易有比賽造假之虞[16]。

實例研究：體育代理人

自從1991年以來，國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）頒布的代理人（又稱中介機構）法規即為球員轉會管理框架的基本依據。然而，FIFA已經承認這些法規實際上無法有效運作，而大部分的轉會過程都不遵守這些法規。

轉會市場在這方面營運和管理的主要問題如下。

- 全球市場上有為數眾多的無照執業（因此不受管制）的代理人。
- 儘管 FIFA 的數據指出，2014 年代理人從球隊國際球員轉會的過程中得到的款項高達
- 2 億 3600 萬美元，他們的角色、參與、及獲利的透明度都非常低[17]。
- 交易的性質通常相當複雜並且跨國，有實質意義的執法活動相當困難罕見。
- 代理人參與的性質往往不受管制也不公開，再加上金額可觀，容易造成不當行為 / 濫用市場，以及金融犯罪、貪腐和洗錢的潛在風險。
- 不當代理、利益衝突和剝削年輕球員等道德風險[18]。

這些風險相當可觀，並且對足球的誠信造成危害。FIFA已經表示打算放棄現有的發照制度，並且提出新的法規草案，讓球隊及球員控管代理人的活動。這有可能是退步，因為雙方往往都無法有效控制中介人的行為。

為了長期改進，必須大幅調整整體的法規框架，以應對上述的新挑戰。與市場資訊、決策過程及結果相關的透明度的原則及責任，將提供一個「制衡」的系統，從而降低不當行為的風險[19]。歐洲 SD 認為可以在球隊和管理機構決策過程中採取支持者的民主代議，以提倡這些原則，達成更佳的治理及更透明的交易環境。長期來看，更佳的治理方式和更高的透明度將促成更高程度的永續性，這將增加支持者擁有球隊的可能性和可行性。這樣的球隊目前正在不平等的環境中，與治理、透明度和永續性標準鬆散的球隊競爭。

結論

很顯然，為了防止貪腐，結構管理者的品質與結構本身一樣重要。私人擁有的體育球隊在本質上並不比社區擁有的體育球隊更容易出現貪腐的狀況。然而，歐洲SD的信念是支持者如果能透過結構性的方式參與體育組織、球隊和體育的擁有權、治理和決策過程，能帶來重要的附加價值，其核心即為體育永續性的長期利益。由於貪腐的做法長期下來會造成破壞性影響，支持者自然也是打擊貪腐的盟友。

歐洲SD一部分的核心使命就是拓展想要建立支持者擁有權和參與的組織網路。至今，歐洲SD已證實民主的支持者參與能產生多少價值，以及為體育治理帶來多少益處。自從2000年以來，歐洲的支持者團體已經保留了大約100個社區共享的足球隊，而歐洲也建立了許多國家組織，為政府機關、管理機構、聯賽及球隊提供了對話的夥伴。目前我們仍面臨許多挑戰，但是唯有讓所有利益相關者都能一起參與，才能讓我們持續前進。

附註

1- 班恩・雪芙是歐洲支持者組織開發經理，安東尼亞・哈格曼則是歐洲支持者組織的主席。歐洲 SD 幫助支持者組織以正式結構性的方式參與其球隊及聯會，還有發展體育球隊的支持者擁有權。歐洲 SD 也針對擁有權和治理結構給球隊建議，並且與協會、聯賽、國際足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA）和歐盟機構合作。歐洲 SD 於 2007 年在 UEFA 的資助下成立，透過為歐洲各地的支持者提供建議及增加可用資源，以改善體育的治理和社會功能，進而達成這些目標。歐洲 SD 的立場書《球賽的靈魂人物：為何支持者對改善足球治理不可或缺》（The Heart of the Game: Why Supporters Are Vital to Improving Governance in Football），（倫敦：歐洲 SD，2012）於布魯塞爾的歐洲議會發表，概述了組織針對關鍵議題的立場。如欲進一步閱讀，請至 www.supporters-direct.org/homepage/what-we-do/ europe-2/sd-europe-paper。

2- 歐洲支持者組織（2012 年），第 6 頁。

3- 請見歐洲支持者組織〈「德國模式」解密：治理、法規和財務業績〉（ ‘The “German model” explained: governance, regulation and financial performance’ ），www.supporters-direct.org/news-article/the-german-model-explained-governance-regulation-and-financial-performance。

4- 歐洲支持者組織《歐洲支持者組織的可行性為何？》（What is the Feasibility of a Supporters Direct Europe?），（倫敦：歐洲支持者組織，2009），108-109 頁。

5- 歐洲支持者組織（2012 年），第 16 頁。

6- 新西班牙（La Nueva España）〈Situación Económica del Fútbol Español a 30/06/13: 1. Deuda Total〉，www.lne.es/blogs/el-blog-de-roberto-bayon/situacion-economica-del-futbol-espanol-a-30- 06-2013-1-deuda-total.html。

7- 歐洲支持者組織（2012 年），第 16 頁。

8- 歐洲足球協會聯盟《歐洲球隊足球的現況：2010 財政年度球隊許可基準報告》（The European Club Footballing Landscape: Club Licensing Benchmarking Report Financial Year 2010），（瑞士尼翁：UEFA，2012），第 88 頁。

9- 同上，第 88 頁。

10- 請見 www.transparency.org/topic/detail/sport。

11- 歐盟執委會給歐洲議會、歐盟理事會、歐洲共同體經濟和社會委員會，以及區域委員會的通訊文件：〈發展體育的歐洲面向〉（developing the European dimension in sport），http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0012&from=EN；及歐洲支持者組織《透過支持者參與和社區擁有權改善足球管理：計畫最終報告》（Improving Football Governance through Supporter Involvement and Community Ownership: Project Final Report），（倫敦：歐洲足球協會聯盟，2013 年），第 3 頁。

12- 歐盟專家小組，〈「善治」可交付成果 2：體育善治原則〉（ ‘ “Good Governance” deliverable 2: principles of good governance in sport’ ），http://ec.europa.eu/sport/library/policy_documents/xg-gg-201307-dlvrbl2- sept2013.pdf。

13- 歐洲支持者組織（2012），第 9 頁。

14- 同上第 10 頁。

15- 此觀點得到 UEFA 等機構的贊同。這些機構從 2007 年開始支持歐洲支持者組織，歐盟更資助了〈透過支持者參與和社區擁有權改善足球管理〉的前置作業。請見 www.supporters-direct.org/homepage/what-we-do/europe-2/official-support。

16-FIFPro《FIFPro 東歐黑皮書：職業球員遭遇的問題》（FIFPro Black Book Eastern Europe: The Problems Professional Football Players Encounter），（荷蘭霍夫多普，FIFPro，2012 年），第 5-7 頁。

17-《衛報》（英國），〈FIFA 透露代理人在 2014 年從轉會過程中賺得 1 億 5500 萬英鎊〉（ ‘Agents made £155m on international transfers in 2014, FIFA reveals’ ），2015 年 1 月 28 日。

18- 歐洲 支持者組織（2012），第 32 頁。

19- 同上。

6-9 他山之石
消滅歧視運動（Kick It Out campaign）

理查德・貝茨（Richard Bates）[1]

過去的二十年以來，英國足球在很多方面都有相當的進展。英超聯賽是一個每年能在全球賺進數十億英鎊的巨大企業，而最好的設施及最先進的科技能幫助經理、教練和球員完成他們的工作。高檔的英格蘭球賽現在享有許多大規模的全座場館，世界各地更有數百萬名球迷每個週末都觀賞最喜愛的球隊比賽。

在此同時，賽事中歧視的議題也有了極大的變化，不斷出現新的挑戰。在1970及1980年代，最明顯的歧視、辱罵和偏見都以相當公開的形式出現，但是幾乎沒有人能有所作為。消滅歧視運動的主席赫爾曼・奧瑟利勳爵（Lord Herman Ouseley），在1984年於大倫敦委員會工作時，就企圖著手改變現狀。然而，職業球隊當時並不領情，有些甚至否認這個問題存在。

奧瑟利勳爵於1993年成為種族平等委員會（Commission for Racial Equality，CRE）的主席時，他找到了另一個機會，企圖激勵足球當局以及職業球隊正視這些有損足球名譽的問題。奧瑟利勳爵以及 CRE 的同事迅速地得到了超過 50% 的職業球隊的支持，在一年之內更是只剩兩個球隊沒有被說服。這個時候，大家已經意識到了問題的嚴重性。

與足球當局交涉並不容易，但是職業球員協會（Professional Footballers’ Association，PFA）的戈登・泰勒、英超的丹恩・大衛（David Dein）、足球協會（Football Association，FA）的大衛・戴維斯（David Davies）以及足球信託的理查・福克納（Richard Faulkner）都對原名為「讓我們踢走足球的種族歧視」（Let’s Kick Racism Out of Football）的活動及其本意抱有高度的熱忱。雖然很多人堅稱問題並不存在，但是高層領導者的支持是讓這些組織了解問題的關鍵。

從一開始，球員就看得出來奧瑟利勳爵遭受的挫敗，並且跟他說：「我希望你知道這個問題有多棘手。」這個領導者雖無實權，但是他願意直言不諱，並且運用自己的職位挑戰真正有權利改變現狀的人，因此讓平等成為足球運動的重要目標之一。他也了解社會上想要達成同樣目標的人需要做出何種掙扎和犧牲。

建立引人注目的品牌也在「讓我們踢走足球的種族歧視」運動中扮演了重要的角色，成為英格蘭足球結構的一部分。英超聯賽的大牌球星穿著 T 恤亮相，學校、基層球隊和社區團體都收到了雜誌，而埃里克・坎通納（Eric Cantona）及萊斯・費迪南（Les Ferdinand）也為運動拍攝了影片，讓大家都耳熟能詳。

球迷從一開始就扮演了重要的角色。許多支持者團體在「讓我們踢走足球的種族歧視」運動開始前的數年，就自主發起了解決足球種族歧視問題的運動。建立這種連結至關重要，並且大家很快就了解球迷能有效制止他人做出歧視性行為。某些球迷團體，包括萊斯特城足球隊的反種族主義組織和里茲聯足球隊的球迷聯合反種族主義及法西斯主義組織，親眼見證了這個問題，並且能傳達說服力十足的訊息。

得到PFA、英超聯賽、FA和足球基金會的支持後，「讓我們踢走足球的種族歧視」在1997年演變成「消滅歧視運動」（Kick It Out），更進一步擴大職權範圍，以終止所有形式的歧視。這是活動的重大發展，反映出它在足球中根深蒂固的地位。它同時也證明合作力量大—這是消滅歧視運動迄今之所以能成功的重要元素，給予組織更大的影響力，以促進融合。

多年以來，此運動採取漸進的方式，將平等和多樣性融入職業球隊及處理其政策機構的日常運作當中。消滅歧視運動於 2003 年推出了自己的平等標準，期待球隊能透過致力打破足球的藩籬、讓所有人都有機會接觸足球、以及確保球隊能真正代表他們所服務的社群，達到不同等級的標準。

舉辦特殊宣導活動的期間，例如消滅歧視運動於2011年舉辦的「活動週」時，是促進球隊參與平等活動的有效方式。許多倡議和運動都複製了這個模式，包括歐洲反種族歧視足球組織網絡，此網絡也是消滅歧視運動在海外事務的密切合作夥伴。消滅歧視運動在與足球的利益相關者密切合作的同時，會以維持獨立為目標，在重要議題上公開發表一致的意見，並且支持受歧視的人，以及沒有機會參與這種運動的人，因為這項運動應該開放給所有人。

附註

1- 理查德・貝茨是消滅歧視運動的媒體及傳播經理，其總部位於倫敦。他主要的工作是在各個不同的層級宣導運動的計畫，包括當地、區域、國家和國際層級。

6-10 大型企業使新聞業失去批判性

彼得・英格利許（Peter English）[1]

媒體日益商業化對體育新聞的影響甚鉅，並且可能削減其監督和審查的能力。體育新聞以運動員及成績為焦點，獨立監督人和調查記者不容易在這個領域出現。然而，體育新聞的功能並不限於報導比分和記者會，而是需要分析和解釋運動員、官員和管理者的工作、決策和行動。

沒有跡象顯示商業化的現代環境會導致體育記者或是報導貪腐。然而，企業的影響、人手短缺和工作量增加讓體育新聞今非昔比。因此，也產生了亟需解決的問題，包括客觀性、倫理、商業和編輯內容開始產生連結、以及深度調查的數量。這些結論來自一項研究，該研究針對澳洲、印度和英國六份大型 / 高品質出版物的36位體育記者進行深度訪談，並且分析了這些出版物中 4,541 篇體育新聞[2]。

記者，尤其是英國和澳洲的記者，指出進行調查的財政及人力減少，也比較無法針對報導過的議題進行深度分析，使商業角度成為新聞報導中的一項隱憂[3]。我們必須意識到這些問題並非體育新聞獨有，但對體育記者、支持者和經營賽事的人所帶來的影響尤其顯著。

員工人數下降是體育審查日益薄弱的主要原因。目前的經濟狀況及西方市場印刷發行量和媒體廣告大幅減少，表示更少的體育記者必須分擔更多的工作。這可能會導致媒體依賴新聞稿和體育管理單位主導的「新聞」，也越來越少人能將帶有批判性的目光從電腦螢幕或社群媒體帳號移開。因此，大多數的體育記者無法考慮遠在天邊的問題，也讓重量級的參與者，包括體育公司、代理人或運動員，都能在無人揭露錯誤或不當行為，並且不受嚴密監視的情況下運作。

許多西方媒體公司收益下降還造成另一個更大的影響：由於資源受限，體育組織舉辦的活動變得既便宜又容易報導。傳統印刷品媒體預算越來越有限，但是職業體育組織卻能透過廣播交易和贊助商而蓬勃發展，因此更容易掌握資源、報導內容，在某些情況下還能掌控比賽。

運動員仍然為新聞報導、特別報導或是人物特寫提供大量的引述和材料。然而，體育組織（經常與運動員的代理人聯手）靠著記者會或媒體活動規範日常新聞採訪，並且限制媒體與運動員接觸。這些組織透過簡報和媒體訓練控管運動員的訊息，導致現在的記者與體育機構或管理者密不可分，害怕批評他們會導致自己失去官方消息來源，於是安於報導來自掌權公司的消息。這對記者的客觀性有顯著的影響，並且限制了對體育機構不當行為的調查。

體育記者會碰到的另一個衍生問題，就是取得運動員的獨家訪問變成了一個牽涉新聞和企業力量的複雜過程（畢竟新聞必須是新的或是獨特的資訊）。在某些國家，例如澳洲和英國，一對一的訪問可能會帶來企業促銷的包袱。某些案例甚至先要求要提到贊助商或是廣告商，才能進行訪談。《每日電報》的一位記者表示他們「不在意使用任何手段」透過企業和贊助商取得訪問菁英運動員的機會[4]。雖然商業促銷在新聞業中可能並非「不道德或有害」，卻還是違背了報紙「提倡大眾利益」和「代表群眾」的傳統[5]。記者仍有權力在訪談中提出困難的問題，但是他們也意識到如果這麼做，日後的訪談機會可能遭到限制或封殺，反而便宜了競爭對手。然而，考慮到財務因素，這些組織已經適應了商業環境，並且認為談條件是記者唯一能參與活動或訪談的方式。

公眾利益的妥協也可見於廣告或資助交易，讓記者有機會前往活動地點[6]。例如澳洲《雪梨晨鋒報》（Sydney Morning Herald）的體育記者接受奧力卡・綠刃車隊（Orica-GreenEdge cycling）和歐洲體育頻道（EuroSport television）的部分資助，前往歐洲報導自行車賽事[7]。英國《衛報》的資深作家則是在得到機票食宿全額補助的情況下被派去訪問奧運選手，交換條件則是要刊登一張有贊助商商標的相片[8]。這些案例特別值得一提，因為兩家媒體之前都遵守不接受外部旅程經費的法規[9]。《每日電報》的資深經理指出這些先前白紙黑字的規定「開始在網路世界崩解，特別是在體育新聞的領域。」他表示：

事實就是我們並不是在報導革命、起義和公司醜聞之類的大事，雖然在一定程度上有些相似。我們和很多其他報社都同意體育能夠而且應該成為生財工具。如果想成為認真的報社，這能讓你用最清白的方式呈現國內外新聞，也就是你最需要排除商業因素的領域[10]。

這個做法導致贊助商和體育新聞的關係更加「隨便」。必須言明這兩個報社都在得到贊助的情況下依然努力維持新聞

誠信。《雪梨晨鋒報》與贊助商簽下披露協議，表示報社並沒有幫公司說好話的義務。《衛報》則是拒絕讓商業組織先批准新聞報導[11]。儘管有拿人手短的嫌疑，這兩個案例還是企圖維持新聞自由。

這種類型的商業合作擴大了體育記者潛在的媒體限制。研究訪問的36位記者中，幾乎有三分之一受到公司的指示、個人職務及日常工作的要求，必須在發表的文章中提及商業層面；50%「偶爾」這麼做[12]。受訪的12位英國體育記者中，有5位表示他們必須提及商業因素，而12位澳洲受訪者中則有7位表示偶爾會這麼做。相較之下，雖然《印度泰晤士報》的某些記者表示不能冒犯到廣告商，印度反而比較沒有為企業做宣傳的壓力。

新聞報導中的商業內容是企業影響成功程度的關鍵指標。一項研究分析了4,103篇報紙和線上的新聞報導，指出超過四分之一的文章都包含商業、贊助商或產品的置入性行銷[13]。例子包括使用購買體育場館金融機構的名字，而不是之前的名稱[14]、自行車隊的名字[15]、在報導[16]和訪談[17]的副標中提及報紙的廣告商（例如博弈機構）[16]。澳洲和英國的出版物中，大概有三分之一提及企業，但是在印度卻不到四分之一。顯然商業會影響體育新聞的內容，並且突顯出體育新聞日益商業化的事實。企業組織在體育版面佔有一席之地，並且對利潤萎縮的新聞組織展現財務力量時，會減少新聞對這些企業的批判性分析。

有趣的是，早在全球金融危機發生之前，經濟因素就開始影響體育新聞。2005年發表的全球研究形容體育媒體是「世界上最優秀的廣告代理商」，並且進一步指出商業壓力讓新聞業「幾乎無法遵循『傳統的理想』行事[18]。」現在的問題是體育新聞到底是「新聞」還是「宣傳」[19]。

商業悄悄出現在體育版上的事實，讓人對客觀性產生了倫理的擔憂及疑問。嚴格來說，與企業置入性行銷的相關議題違反了每個國家的倫理準則[20]。例如，澳洲記者不能因「廣告或其他商業考量犧牲正確性、公平性或獨立性[21]。」雖然不容易判斷公平性或獨立性是否遭到犧牲，接受置入性行銷，甚至有時候歡迎置入性行銷的媒體顯然違背了報導真相的使命。這種企業化的方向轉變因此為客觀報導蒙上一層陰霾。一位《衛報》的體育記者表示：

記者必須有完整的編輯自由，能夠寫出想寫的報導。如果你的大贊助商做了錯事，你還是必須加以報導。這是報紙應該扮演的角色，不能因為贊助商時不時給你訪問的機會就粉飾太平[22]。

想而可知，大部分新聞媒體是營利性組織，並且遵循這些理想運作。然而，許多媒體市場的現狀已經經歷了極大的改變。例如澳洲的受訪者表示，體育新聞的編輯人員可以跟廣告商碰面商討可能合作的報導23，儘管近代努力讓這兩個部門獨立運作，這種事情理當不會發生。體育記者表示這並不代表廣告商有權決定或是批准報導內容，但是兩個之前的敵人已經開始合作。體育部門內外的商業界線日益模糊，也造成新聞獨立性下降。

以上探討的一系列因素指出，由於工作量、財務因素及商業影響，傳統印刷新聞機構越來越無法專心致志進行深度調查報導。顯然，記者能夠專心研究單一議題的時代已然結束。在隨後與澳洲和印度體育記者的訪談中，我發現大部分人認為深度調查對體育新聞至關重要，也有意接下這個任務，但是在人力不足、時間有限、工作量大的情況之下，幾乎不可能這麼做，而是必須持續報導每天的新聞事件及賽事。

整體而言，這些影響體育新聞的問題降低了其進行調查和批判性分析的能力。為了改善狀況，並且更加嚴格審視體育界的主要單位，新聞機構需要減少與內部和外部的商業利益接觸。這意味著回到廣告和新聞編輯脫鉤的年代，衡量記者的標準不是一天能跑多少新聞，或是有多少線上「點擊率」。然而，事實上，許多新聞組織已經無法擺脫商業影響，完全根除更是不可能實現的理想。

附註

1- 彼得・英格利許是記者，同時也是澳洲昆士蘭陽光海岸大學商業與藝術學院，傳播學系的新聞學講師。

2- 彼得・英格利許《實體及網路報紙的體育報導：線上新聞如何改變體育新聞》（ ‘Sports coverage in print and web newspapers: how online journalism has changed sports journalism’ ），博士論文（陽光海岸大學：西比唐斯出版社，2014 年），http://research.usc.edu.au/vital/access/manager/Repository;jsessionid=2557EC901B8B33E0BAE1D730BA91C7C7/usc:13122?exact=sm_creator%3A%22English% 2C+P+A%22。

3- 同上。

4- 同上。

5- 羅伯特・皮卡德（Robert Picard），〈商業化與報紙品質〉（ ‘Commercialisation and newspaper quality’ ,），報紙研究期刊，第 25 期（2004）。

6- 英格利許（2014）。

7- 同上，第 186 頁。

8- 同上，第 187 頁。

9- 與作者訪談的過程中，體育記者被問到過去的五年內，經濟因素有什麼改變。這段時間涵蓋了 2007 年全球金融危機開始的時間點。

10- 作者訪談，2014 年 4 月 10 日。

11- 英格利許（2014），第 186 頁。

12- 同上。

13- 彼得・英格利許〈體育新聞與體育企業的關係：澳洲、印度及英國的比較〉（ ‘Sports journalism’s relationship with sport’s corporate sector: a comparison between Australia, India and the United Kingdom’ ），《澳洲新聞評論期刊》（Australian Journalism Review），第 35 期（2013）。

14- 同上，第 51 頁。

15- 同上。

16- 同上。

17- 同上。

18-《週一晨報》（Mandag Morgen）（丹麥），〈全世界最優秀的廣告代理商：體育媒體〉（ ‘The world’s best advertising agency: the sports press’ ），2005 年 10 月 31 日，www.playthegame.org/upload//Sport_Press_Survey_ English.pdf。

19- 同上。

20- 請見媒體、娛樂及藝術聯盟（澳洲），〈媒體聯盟道德準則〉（ ‘Media Alliance code of ethics’ ）www.alliance.org.au/code-of-ethics.html；國家記者聯盟（National Union of Journalists，NUJ，英國），〈NUJ 行為準則〉（ ‘NUJ code of conduct’ ），www.nuj.org.uk/about/nuj-code；及 印度新聞委員會，〈新聞行為規範〉（ ‘Norms of journalistic conduct’ ），www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/3.%20Press%20Council%20of%20India%20Norms%20of%20Journalistic%20Conduct.pdf。

21-〈媒體聯盟道德準則〉（ ‘Media Alliance code of ethics’ ）。

22- 作者訪談，2014 年 4 月 10 日。

23- 英格利許（2014），第 184 頁。

6-11 體育新聞的新規則與球隊競爭的體育報導

約翰・阿弗萊克（John Affleck）[1]

2014年的春天，正當巴爾的摩烏鴉隊（Baltimore Ravens）開始為美國國家美式足球聯盟（National Football League，NFL）球季做長時間的規畫準備時，球隊的公關人員告知當地媒體一個重要事件：明星四分衛喬歐・弗拉科（Joe Flacco）將舉辦記者會，討論即將開始的賽季。這似乎是一個特別重要的時刻，因為從喬歐・弗拉科五年前落腳巴爾的摩後，烏鴉隊首度於2013年未能進入季後賽。這次的記者會將為球隊重新定調。

然而，《巴爾的摩太陽報》（The Baltimore Sun）的羅恩，弗里茨（Fritz, Ron）認為實際情況與計畫不同[2]–不是因為弗拉科出了什麼狀況，而是因為球隊在記者會前就在官網發表了新聞。新聞內容是弗拉科的獨家專訪，對烏鴉隊和新的進攻計畫發表了樂觀的評估[3]。基本上，球隊在舉行記者會前，就跟媒體搶了獨家新聞。《巴爾的摩太陽報》的體育新聞負責人弗里茨跟球隊主管抱怨這個作法不公平，並且破壞了新聞「我們問問題，你們回答」的傳統模式。他說，烏鴉隊的回答是他們跟其他營利單位，包括新聞媒體一樣，都要衝網站流量。

時間來到 2014年9月8日，當天烏鴉隊和NFL都飽受負面新聞之累。TMZ運動網站公開了一段監視器畫面，顯示跑衛雷伊・萊斯（Ray Rice）在大西洋城賭場的電梯中，一拳打昏了當時的未婚妻和現在的太太潔內[4]。影片公佈之後引起軒然大波，影響遠遠超過體育界，而是在全美引發了關於家暴的討論[5]。美國體育媒體龍頭ESPN幾乎是不間斷地報導這則消息，而烏鴉隊也開除了萊斯。然而，球隊網站卻選擇沉默以對。網站已經移除了當時的影片，影片內容包括教練約翰・哈博（John Harbaugh）召開ESPN及其他電視台現場直播的記者會，以及幾位心情沉重的球員對萊斯表達震驚和支持。2015年1月，球隊打完季後賽之後，BaltimoreRavens.com上唯一遺留的相關內容只有採訪的逐字稿[6]。

歷史內容顯示，儘管萊斯的開除案是當天美國體育新聞的頭條，在球隊的網站上卻只有一句短短的聲明稿：

烏鴉隊已於週一下午終止了跑衛雷伊・萊斯（Ray Rice）的合約。NFL主席羅傑・顧德爾（Roger Goodell）同時宣布，根據今天獲得的影片證據，他已將萊斯無限期停權。萊斯之前已受到禁賽兩場的處分。烏鴉隊總教練約翰・哈博預計將於今天晚上7:15向媒體發表談話[7]。

把這兩個事件連起來看，就構成了美國體育記者漸漸開始擔心的問題：球隊透過官網發布新聞，並且宣稱這種新聞與主流媒體的作品無異。在一個案例中，巴爾的摩烏鴉隊搶先主流媒體，寫出了一篇正面的報導。在另一個案例中，則是用四兩撥千斤的方式處理嚴重的醜聞。弗里茨表示：「這是體育新聞的新規則，對記者來說相當令人不安。」

重要性

美國的四個主要職業體育聯盟（美式足球、棒球、冰上曲棍球和男子棒球）的球隊和頂尖大學體育學程，都在網路上越來越有一席之地。一般來說，點閱次數越低，就越難吸引廠商下廣告。因此，雖然新聞公司擔心球迷逐漸將球隊網站當成主要消息來源會對其財務造成影響，記者和編輯堅稱他們的不滿遠超過金錢的面向。

編輯認為，光從編輯內容來看，球隊和聯盟寫出來的新聞就必定有所偏袒。他們堅稱讀者應該了解這個事實。《今日美國》體育新聞的內容副總裁格里・埃亨（Gerry Ahern）表示：「身為記者，我們了解一個原則，就是不能讓新聞故事的主角報導新聞。雷伊・萊斯的事件清楚證實球隊、學校或聯盟不可能用公正的方式報導自家新聞[8]。」

記者表示，球隊網站上的內容比較像公關稿而非新聞。喬治亞大學體育新聞學的約翰胡連・卡米可基金會（John Huland Carmical）特聘教授維琪・密克里斯（Vicki Michaelis）表示：「這就是宣傳和資訊的差別」[9]。讀者可能會嗤之以鼻，並且覺得體育新聞根本無關緊要，但是密克里斯認為一眼望去，美國大規模體育產業的重大醜聞顯示，這種「家醜不可外揚」的文化會讓問題惡化。現在，球隊和機構都很懂得自我保護，所以本來就隱蔽的團體變得更加封閉，記者就更無從下手。美國的重要體育編輯組織，也就是美聯社體育編輯組織（Associated Press Sports Editors），已經意識到這個問題，並且在六月的年度大會上專門討論此一主題[10]。密克里斯提出了疑問：「我們難道不應該得知未經過濾的事實嗎[11]？」烏鴉隊的數位部門當然不認為自己破壞了美國新聞，只是在衝點擊率。烏鴉隊的數位媒體及廣播副總裁米歇爾・安德烈斯（Michelle Andres）表示：「地方的電視台和報紙是我們的競爭對手，我們想吸引同一批觀眾的目光，有些時候也是同一些廣告商的資金。廣告的資金有限，我們必須寫出讀者會想一看再看的內容，才能留住廣告商[12]。」她更進一步表示：「我們網站的首要目標是用我們能寫出或是找到最好、最值得一讀、時效

性最高的內容服務球迷，無論是新聞還是其他內容」，並且說明網站只報烏鴉隊的相關新聞也是一個賣點。「既然是自家的球隊，我們會不會用不同的方式報新聞呢？當然會。但是我們努力寫出真實、公平、誠實、引人注目並且即時的內容，與其他新聞媒體殊無二致。」

球隊記者造成的影響

讓球隊記者跟主流媒體的記者共事，對獨立媒體更是雪上加霜。為什麼呢？為了說明，請想像自己在為一場美國全國籃球協會（National Basketball Association，NBA）的球賽撰稿。球賽很晚才結束，報紙送印的時間眼看就要到了。美國職業籃球作家協會（Professional Basketball Writers Association）的主席喬許・羅賓斯（Josh Robbins）這麼形容這個情況：

我們的會員發現如果球隊的記者參加賽後記者會，就算球隊慘敗，球隊記者還是只會問教練：「你對球員努力的程度感到多滿意[13]？」

這種無關痛癢的問題，也就是英文裡說的「送分題」（softball），讓獨立記者和普羅大眾無法得知球隊出了什麼問題。

如果想要知道為這麼這種狀況讓記者如此憤怒，可以想像同樣的事件發生在政治場合。如果重大的法案沒有通過，州長為主流媒體舉辦十分鐘的記者會，但是州長所屬政黨的網站團隊成員就提出兩個問題。記者認為，球隊一直這麼做。羅賓斯表示：「球隊持續粉飾太平，這是一個很嚴重的問題。」

夏季訓練營是美式足球一年一度的傳統，通常於賽季開始前六週舉行。亞特蘭大獵鷹隊（Atlanta Falcons）去年報到時，擔任2014年美國職業美式足球作家協會（Pro Football Writers of America）會長的D奧蘭多・萊德貝特（D. Orlando Ledbetter）以及他的同事表示球隊共有13個媒體工作者。萊德貝特憶述：「包括網站工作人員、攝影師、推特管理人和網站寫手。主流媒體的代表總共只有三個人，包括萊德貝特本人效力的《亞特蘭大新聞憲政報》、《美聯社》和 ESPN.com ……。球隊的報導無所不用其極地錦上添花，都是正面的好消息：『吉姆包伯（Jim Bob）今天抵達訓練營。』完全沒有新聞價值。」

萊德貝特表示，有簽約或轉會等交易新聞時，球隊的媒體會依慣例從自己的角度發布新聞或推特，然後再告知主流媒體。跟NBA一樣，球隊網站的員工也會參加NFL的記者會。賽前練球週期間，記者可以在休息室開放的期間訪問球員，但是這個工作的難度也越來越高，因為球隊的公關人員常常都會旁聽訪談內容。

換句話說，勞方（球員）只能在有資方代表陪同的狀況下接受訪問。萊德貝特表示：「（公關）人員在會造成寒蟬效應，明顯要掌控傳出的消息。記者必須在球隊總部或是球場外進行更多工作，因為越來越難在這些地方挖到素材。」代理人是簽約、招聘和解僱一類人事消息的重要消息來源，但是他們無可避免地有自己想達到的目的。效力於《奧蘭多前哨報》（Orlando Sentinel）的羅賓斯在談及球隊自有媒體時表示：「所有體育新聞的從業人員都應該感到困擾，所有閱讀或是觀看專業籃球新聞的人也應該感到困擾，因為所有的事實都加上了濾鏡，也讓獨立記者的努力化為烏有[15]。」

轉換陣營

雖然記者會抱怨，他們並不一定會對球隊和聯盟的同業心生埋怨。他們了解每個人都必須做出個人及財務方面的抉擇，而這些記者大部分都有其他媒體的工作經驗。安德烈斯指出烏鴉隊的一位寫手以前是《巴爾的摩太陽報》的專欄作家，這也是美國體育界常見的案例。某些記者認為聯盟的網站代表所有的球隊，相較之下比通常是給主場球迷看的當地球隊網站客觀。美國職業棒球大聯盟就有地區性的編輯，負責編輯文案。

然而，有充分證據顯示受僱於球隊或聯盟會碰到主流媒體沒有經歷過的特殊問題。Deadspin 體育網站是美國廣受歡迎的部落格，自詡為「不受動搖、不被收買、沒有極限的體育新聞」。此網站在2014年10月指出受僱於大聯盟足球網站（Major League Soccer, MLS），負責報導科羅拉多急流隊（Colorado Rapids）相關新聞的記者克里斯・比安奇（Chris Bianchi），在推特上回答一個球迷的問題之後遭到解雇。他指稱比起急流隊的教練團隊，其高層管理人員更應該對表現差勁的賽季負責[16]。Deadspin 的報導包括球隊總裁提姆・辛契（Tim Hinchey）和比安奇針鋒相對的談話，明顯暗示辛契對比安奇的推文感到不滿之餘，讓他被炒了魷魚。Deadspin 文章的留言區有幾個其他為聯盟工作的記者遭到同樣待遇的故事，但是比安奇和MLS的發言人都拒絕針對這篇文章發表評論。

媒體的不足之處及可能的解決方案

獨立媒體在應對球隊自有媒體時，有時候也該自己加把勁。以喬希・蕭梧（Josh Shaw）的事件為例，他是南加州大學（University of Southern California，USC）的先發美式足球員。南加州大學與許多美國大學一樣，有一個規模很大、資金充足的體育學程。2014年的8月下旬，校方在自有的體育部落格上發表了一篇報導，描述蕭梧為了從游泳池中救出溺水的七歲外甥，從公寓大樓的陽台一躍而下，因此兩腳腳踝都負傷[17]。福斯體育和美聯社都完全沒有質疑這個說法，也沒有在新聞的前幾段提到消息來源是球隊網站，就開始大肆報導[18]。幾個小時內，USC 開始接到質疑故事真實性的電話，蕭梧說謊的事實也立刻變得昭然若揭：他的確是跌倒受了傷，但原因並不是什麼英雄的救援行動。然而，時時都在競爭的主流媒體已經散布了這個虛假的故事。

對《今日美國》的埃亨而言，這種案例是警世故事：媒體需要把球隊網站發出的消息當成政府新聞稿或是警方報告一樣，抱持懷疑的態度。如果不經獨立證實或是辯駁，只會傷害主流媒體的可信度。埃亨表示：「現在的新聞24小時不停播放，每個人都不假思索，只求快速反應。我覺得這個需要快速發新聞的概念讓我們遭遇了一些潛在的危險，因為想要快速跟上某某媒體腳步的人會偷吃步，這對編輯或是以保護這個產業、我們的品牌還有職業為榮的人來說，都是可怕的事[19]。」對編輯而言，強調可信度和告知讀者這個公司會一視同仁地報導當地球隊的好壞消息，在這個球隊自己發出越來越多新聞的狀況下，極可能是一個可行的競爭方式。

埃亨同時也努力說服重要的美國大學讓記者更有機會與其體育團隊接觸，或至少是不要縮減這種機會。他是美聯社體育編輯組織（全國體育編輯團體）的委員會代表，此委員會也包含全國大學體育學會（負責管理美國大學體育）的代表，以及代表美國大學體育資訊官員的小組。這些低調的電話會議和會議的目標，即為減少某些媒體覺得特別嚴苛的措施。埃亨表示這些措施已經化解了一些本可能造成大眾意見相左或是開始採取強硬態度的情況。

媒體在參與這些大學層級談話，以及對職業聯盟的立場，基本上就是這樣。許多美國的大專及大學是公共機構，即使私立學校都獲得聯邦贊助。職業聯盟及球隊也受惠於用稅金建造的體育場、引導球迷安全到達以及離開球場的警力和緊急服務，以及這些支持者的善意。因此，球隊在開放媒體採訪以及與媒體競爭時，應該採取公平的態度，因為媒體代表大眾，而大眾理應了解他們喜愛並且掏錢支持的球隊的真實狀況。

結語

媒體當然了解他們呼籲職業球隊、聯盟和明星大學這些有錢有勢的組織變得更良善，大部分的時候都不會得到回應。

我在此提出三個簡單的做法，能讓記者工作更有效率，並且在現今體育媒體的生態中保有一席之地。這三個做法的來源根據我為了撰寫本章節而進行的研究、我在美聯社22年的工作經驗，以及我在賓州州立大學擔任新聞學教授的經驗，能夠幫助記者善盡其職責。

- 態度堅持。與消息來源建立關係並非易事，由於運動員只有某些指定的時間才有空接受訪問，要跟他們混熟或是結交越來越不容易。我個人的觀察是很多記者對教練、球員或其他球隊官員過度友善，只希望有朝一日他們會給出一個獨家新聞當作回報。然而，本章節已經表明球隊有自己的媒體策略，也就是直接面對大眾，無視媒體。聰明的記者應該放棄當「好人」的作法，並且問比較實際的問題，儘管這些問題可能會惹惱消息來源。這麼做有三個原因。首先，記者的職責就是要具備獨立批判的能力。其二，難回答的問題能逼出最有新聞性的回覆。其三，每個體育組織裡都有不滿意的人，特別是不成功的體育組織。如果消息來源覺得自己受到不公平的待遇，他們會願意跟一位公平、投入和獨立的記者談談。

- 發揮創意之一。正如萊德貝特所言，在球隊總部內跟球員及教練接觸的機會受限，並且受到監管。記者必須另覓地點，盡可能在總部以外的地方進行採訪，並且與明星球員在公眾場合接觸。明星球員極少給記者單獨會面的機會，但是慈善活動（許多美國運動員創辦基金會），或是他們代表企業贊助商出席時，就是大好機會。

- 發揮創意之二。體育作家必須謹記在心：體育新聞最重要的並非比賽結果。報導體育的管理方式，例如萊斯的案例[20]，才能履行媒體監督社會的責任。美國許多有重要體育學程的大學是公家機關，其記錄開放大眾審查，報導特定球隊的獨立媒體必須有能夠設法取得記錄的成員[21]。調查記者與編輯人協會（Investigative Reporters and Editors，IRE）也能提供協助，這個團體在過去曾多次關注體育議題。IRE最近的播客（podcast）概述了運用記錄揭開美國空軍學院醜聞、審視俄亥俄州立大學美式足球員駕駛記錄、以及檢視球隊隊醫工作的成功經驗22。最後，投注於體育的龐大資金（到2017年，北美預估將有677億美元的收益[23]）表示記者和新聞組織應該盡量用商業報導的方式報導體育新聞。大學的新聞系能幫助訓練此領域的新一代記者[24]。

有鑑於媒體的現狀，體育新聞勢必在往後的幾年持續進化。透過採取堅定和不輕信人言的態度、培養球隊或企業總部之外的消息來源、善加利用公開記錄以及培養商業報導的專業能力，記者將更能造福大眾。

附註

1- 約翰·阿弗萊克是賓州州立大學，約翰 · 可利（John Curley）體育新聞學中心的奈特基金會體育新聞學和社會主席。

2- 作者與《巴爾的摩太陽報》羅恩，弗里茨的訪談。

3-BaltimoreRavens.com，〈喬歐 · 弗拉科針對蓋瑞 · 庫比亞克（Gary Kubiak）進攻策略提出意見〉（ ‘Joe Flacco offers opinion of Gary Kubiak’s offense’ ），2014 年 5 月 29 日，www.baltimoreravens.com/news/article-1/Joe-Flacco-Offers-Opinion-Of-Gary-Kubiaks-Offense/134b3f78-3c8f-4663-ae53-d57a9280a738。

4-SB Nation（美國），〈雷伊 · 萊斯傷害案的完整時間表〉（ ‘A complete timeline of the Ray Rice assault case’ ），2015 年 11 月 28 日，

www.sbnation.com/nfl/2014/5/23/5744964/ray-rice-arrest-assault-statement-apology-ravens。

5- 實例請見 CBS 新聞（美國），〈雷伊 · 萊斯醜聞的社會反應〉（ ‘Ray Rice scandal: how people are reacting’ ），2014 年 9 月 8 日，www.cbsnews.com/news/reaction-to-ray-rice-suspension-spans-a- range-of-anger。

6- 作者於 2014 年 10 月看到原始檔案。BaltimoreRavens.com〈烏鴉隊的週一逐字稿〉（ ‘Ravens Monday transcripts’ ），2014 年 9 月 8 日，www.baltimoreravens.com/news/article-1/Ravens- Monday-Transcripts/186b86cc-ccbd-417d-a6e8-18997834cbf4。

7-BaltimoreRavens.com〈烏鴉隊終止雷伊 · 萊斯的合約〉（ ‘Ravens terminate Ray Rice’s contract’ ），2014 年 9 月 8 日，www.baltimoreravens.com/news/article-1/Ravens-Terminate-Ray-Rices-Contract/17178ebd-005f-4176-b1cb-d6acd8980be4。

8- 作者訪問《今日美國報》體育版的格里 · 埃亨（Gerry Ahern）。

9- 作者訪問喬治亞大學的維琪 · 密克里斯。

10- 美聯社體育編輯組織年會，2015 年 6 月 24–27 日，聖地牙哥。請見 http://apsportseditors.org/conference-2015。

11- 作者訪問維琪 · 密克里斯。

12- 作者透過電子郵件，訪問巴爾的摩烏鴉隊的數位媒體及廣播副總裁米歇爾 · 安德烈斯。

13- 作者訪問美國職業籃球作家協會主席喬許 · 羅賓斯。

14- 作者訪問美國職業美式足球作家協會會長 D 奧蘭多 · 萊德貝特。

15- 作者訪問羅賓斯。

16-Deadspin（美國），〈前 MLS 記者：球隊施壓讓我遭到解雇〉（ ‘Former MLS reporter: team pushed to get me fired’ ），2014 年 10 月 20 日，http://screamer.deadspin.com/former-colorado-rapids-reporter-team-pushed-to-get-me- 1647752540。

17-USCTrojans.com（美國），〈蕭梧在拯救外甥的過程中受傷〉（ ‘Shaw suffers injury while rescuing nephew’ ），2014 年 8 月 25 日，原網址為 www.usctrojans.com/blog/2014/08/shaw-injured.html （已遭移除）。亦見《華盛頓郵報》（美國），〈喬希 · 蕭梧扭傷腳踝、外甥溺水和困惑的 USC 美式足球隊的奇怪案件〉（ ‘The bizarre case of Josh Shaw’s sprained ankles, a drowning nephew and a baffled USC football team’ ），2014 年 8 月 27 日，www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2014/08/27/the-bizarre-case-of-josh-shaws-sprained-ankles-a-drowning-nephew-and-a-baffled-usc-football-team。

18- 福斯體育（美國），〈USC 先發角衛喬希 · 蕭梧為從泳池救外甥，兩邊腳踝受傷〉（ ‘USC starting CB Josh Shaw injures both ankles saving nephew from pool’ ），2014 年 8 月 25 日，原網址為 www.foxsports.com/college-football/story/usc-trojans- josh-shaw-suffers-injury-saving-nephew-082514（已遭移除）；《每日新聞》（美國），〈USC 角衛喬希 · 蕭梧為救溺水的外甥，從陽台跳下扭傷兩邊腳踝〉（ ‘USC CB Josh Shaw leaps from balcony to save 7-year-old nephew from drowning, sprains both ankles’ ），2014 年 8 月 25 日，www.nydailynews.com/sports/more-sports/usc-cb-josh-shaw-jumps-balcony-save-drowning-nephew-sprains-ankles-article-1.1916583；《赫芬頓郵報》（美國），〈喬希 · 蕭梧一躍而下救了外甥〉（ ‘Josh Shaw jump saves nephew’ ），www.huffingtonpost.com/2014/08/25/josh-shaw- jumps-saves-nephew_n_5713047.html。

19- 作者訪問埃亨。

20-ESPN（美國），〈萊斯案：球隊刻意誤導，NFL 調查不足〉（ ‘Rice case: purposeful misdirection by team, scant investigation by NFL’ ），2014 年 9 月 19 日，http://espn.go.com/espn/otl/story/_/id/11551518/how-ray-rice-scandal-unfolded-baltimore-ravens-roger-goodell-nfl。

21- 記者新聞自由委員會；請見網站：www.ifoia.org/#!。

22- 調查記者與編輯人協會（美國），體育播客，〈管制球員〉（ ‘Policing the players’ ），2014 年 10 月 3 日，www.ire.org/blog/ire-radio/2014/10/03/ire-radio-podcast-policing-players。

23-《彭博社》（美國），〈資誠聯合會計師事務所指出，2017 年體育營收將高達 677 億美元〉（ ‘Sports revenue to reach67.7 billion by 2017, PwC report says’ ），2013 年 11 月 13 日，www.bloomberg.com/news/2013-11-13/sports-revenue-to-reach-67-7-billion-by-2017-pwc-report-says.html。

24- 賓州州立大學的傳播學院提供一門行之有年的體育產業介紹課程，並且於 2015 年的春季開了一門體育企業的寫作課程。

6-12 反貪腐行動對體育的益處
國際透明組織德國分會的經驗

西爾維亞・申克（Sylvia Schenk）[1]

國際透明組織德國分會在2006年首開先例組成了體育工作小組[2]。一方面，國際反貪腐行動的反應是「體育貪腐？我們有更嚴重的議題要處理」。另一方面，體育行動則是堅稱「體育沒有貪腐的問題！」然而，透過國家和國際的體育組織經驗，以及解讀弦外之音，國際透明組織德國分會知道實情並非如此。無獨有偶，一位德國足球高級官員在聽說這個計畫時 表達了大多數人的意見（他回答：『德國的足球隊一定要在檯面下出點錢，才能買到南美洲的球員。這可以稱為賄賂，但是我們別無選擇！』），因此國際透明組織德國分會覺得事有可為。這個計畫曠日費時，需要反覆實驗，但是最後證明這個想法是正確的。

從一開始，國際透明組織德國分會的主要資產就是在體育行動中紮根。透明組織對情況有相當的了解，即使體育界仍然認為體育的本質是公平並且符合倫理的，他們也了解德國透組織言之有物，並且漸漸開始重視其意見。

2005年霍伊澤比賽造假醜聞（Hoyzer match-fixing scandal）涉及一名德國甲級足球聯賽（Bundesliga）[3]第二分區的裁判，但是並沒有使體育界覺醒。之後，世界盃贊助商巴登符騰堡能源公司（Energie Baden-Württemberg，EnBW）將2006年世界盃賽事的門票分送給幾位邦長和一位部長，因為「他們的職務能夠直接影響 EnBW 的經濟績效[4]，」也沒有讓大家有所警覺。2008年5月迪克蘭・希爾（Declan Hill）發表關於國際比賽造假的著作，也就是《操控：足球與組織化犯罪》一書時，德國的反應與其他許多國家相同，認為此書言過其實[5]。

從比賽造假切入

在此同時，國際透明組織德國分會正在制定對抗體育貪腐的策略。從比賽造假下手似乎最能收到成效：比賽造假是單一議題，容易說明及了解，並且情況日益惡化，特別是在國際層級。

國際透明組織德國分會指出了一個明顯而重要的事實：如果運動員，特別是選手和裁判不參與，就不可能操縱場上的體育競賽。體育並非只有（組織化）犯罪的外患，本質上也有內憂。因此，解決方案必須包含由體育組織規畫的防治措施。警方於2009年在波鴻（Bochum）破獲一個可能涉及高達三百個比賽造假案件的地下犯罪組織時[6]，國際透明組織德國分會已有備而來。新聞事件爆發後，德國聯邦議院在同年12月舉辦了與此案比賽造假相關的聽證會，邀請德國足球協會（Deutsche Fußall- Bund，DFB）、德國甲級足球聯賽（Deutsche Fußall Liga，DFL）、預警系統[7]及國際透明組織德國分會與會。聽證會結束後，國際透明組織德國分會向DFL提出聯手防治比賽造假的計畫提案，根據經驗提供商業的法遵計畫和貪腐防治，強調宣導、教育和檢舉的重要性，並於2010年9月推出了先導計畫。

2011年5月，國際透明組織德國分會協助DFL招標，選拔出了體育監察員[9]，同年的夏天和秋天，更組織了三個防治比賽造假的先導工作坊，邀請經理、教練和球員參加[10]。得到DFL的支持後，國際透明組織德國分會應邀於歐洲職業足球聯盟（European Professional Football Leagues，EPFL）2011年10月舉辦的大會中提出其構想。有了這些經驗和合作夥伴後，國際透明組織德國分會於 2012 年在國際透明組織的國際秘書處提出得到歐盟贊助的防治比賽造假計畫，DFL和EPFL也共同資助此計畫，並且將其延伸至6個歐洲職業聯賽[11]。

對國際透明組織德國分會而言，得到DFL的公開認可與進行防治比賽造假的工作一樣重要，證明了國際透明組織德國分會是國家體育界的一員，更是在體育出現不法行為或是特定問題時，媒體必定採訪的權威機構，使組織的影響力日益擴大。國際透明組織德國分會工作小組的成員在接受訪問、發表演講及參與公開討論時[12]，不但會談論比賽造假，也越來越常提及體育的誠信於公平競爭、贊助商扮演的角色、體育的永續性及反貪腐活動。

往體育善治發展

除了解決比賽造假的問題，國際透明組織德國分會透過介紹和加強善治的觀念，增加體育組織的透明度及課責制度。做法有兩個階段。第一個階段是建立專業知識。國際透明組織德國分會加入了由歐盟資助，國際體育和文化協會（International Sport and Culture Association，ISCA）領導的〈基層體育良善管理計畫〉[13]。此計畫於2013年4月結束時，出版了《基層體育良善管理指南》[14]。

第二階段的工作，是國際透明組織德國分會於德國在2010年秋天競標2018年冬季帕奧會主辦權時，成為德國奧運體育聯合會（German Olympic Sports Confederation，DOSB）的夥伴，要求反貪腐措施成為競標策略的一部分。然而，提出這個要求的時機不對：DOSB 還沒有做好從外部利益相關者處接受此類主張的準備，所以太早；而競標過程也已經很有進度，所以太晚。國際透明組織德國分會甚至得到以下回覆：一個名稱為英文的組織，要求將投標書翻成德文，以讓大眾了解細節，是一個奇怪的請求。

競標失敗的幾個月後，德國又開始談論2022年的投標相關事宜。國際透明組織德國分會立即積極參與。2013年的1月，組織向DOSB及媒體提交了〈奧運投標透明度原則〉[15]。這次時機對了。2013年的夏天，DOSB成立了體育善治工作小組[16]，而國際透明組織德國分會則是提供建議的成員。兩個月之內，投標委員會起草了與餽贈、邀約及利益衝突相關的倫理守則，並且得到DOSB、慕尼黑市以及參與投標較小城市的通過[17]。雖然2013年的11月，投標沒有通過公開投票的過程，DOSB仍然持續進行善治的相關工作，而國際透明組織德國分會仍持續參與，向DOSB以及其他國家體育聯合會提出實施善治原則的建議，也就是在日常工作和打造內部法遵體系的過程中，運用透明度、課責制度、誠信及民主等概念。

全球性思考

然而，由於體育是全球性的企業，僅在國家層級努力是不夠的。大型體育賽事持續發生危機，包括2014年索契冬奧、2014年巴西FIFA世界盃、2018年俄羅斯世界盃、及2022年卡達世界盃，也是改革的契機。為了讓公民社會向國家及國際體育組織施加壓力，國際透明組織德國分會以及歐洲足球支持者協會聯手在 2014 年夏天發起會議，領導非政府組織，包括國際特赦組織、世界兒童權利組織、人權觀察，以及體育界的支持者組織和國際職業足球協會聯合會（FIFPro）。2014年12月，小組致函國際奧委會主席托馬斯・巴赫博士，要求「未來的奧運、帕奧及青奧和其他（巨型體育賽事）的過程從頭到尾，也就是從國家層級的競標過程到閉幕式和最終報告，都用尊重人權、勞工權利、環境及反貪腐要求的方式進行[19]。」

國際透明組織德國分會在努力八年，建立起反貪腐和體育行動中的「體育和貪腐」工作後，了解到過程相當辛苦，而現況仍須努力，但一切都是值得的。體育對許多人的生命至關重要，特別是年輕人，無論他們積極參與活動或是當觀眾。透過體育，以及針對體育發出強烈的反貪腐訊息，可能成為爭取零貪腐世界的基石。

附註

1- 西爾維亞・申克是國際透明組織德國分會體育透明度工作小組的主席。

2- 體育透明度工作小組有數位成員有體育的相關經驗，包括一位參與奧運國家隊競賽的運動員，以及一位曾任職於國家和國際體育組織的官員。

3-《衛報》（英國），〈德國比賽造假的裁判遭判刑兩年〉（‘Two years in jail for match-fixing German referee’），2005 年 11 月 18 日，www.theguardian.com/football/2005/nov/18/newsstory.sport4。

4- 請見連茲・史托普（Lentze Stopper）法律事務所（德國），〈準則遵循〉（‘Guideline compliance’）的 C 部分，www.ufasports-hospitality.com/fileadmin/user_upload/documents/Guideline_Compliance_-_Lentze_Stopper_Rechtsanwaelte.pdf。

5-Spielverlagerung.de （德國），〈Interview mit Declan Hill: “Hoyzer ist ein Held! ”〉訪談，2013 年 2 月 4 日，http://spielverlagerung.de/2013/02/04/interview-mit-declan-hill。

6- 請見維基百科，2009 年歐洲足球賭盤醜聞（‘2009 European football betting scandal’），http://en.wikipedia.org/wiki/ 2009_European_football_betting_scandal；以及《每日電報》（英國），〈德國警方意外破獲歐洲足球最嚴重的比賽造假醜聞〉（‘How German police fell on European football’s biggest match-fixing scandal by accident’），2013 年 2 月 5 日，www.telegraph.co.uk/sport/football/news/9851507/How-German-police-fell-on-European-footballs-biggest-match-fixing-scandal-by-accident.html。

7- 國際足總（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）於 2007 年成立了預警系統子公司（EWS GmbH）；EWS 的總部位於 FIFA 的蘇黎世辦公室，聘用專任職員。請見 www.fifa-ews.com/en。

8- 足球數據部落格 Soccer by the numbers（英國），〈比賽造假：劃分貪腐地圖〉（‘Fixing matches: mapping corruption’, 6 September 2010），www.soccerbythenumbers.com/2010/09/fixing-matches-mapping-corruption.html。

9- 歐洲職業足球聯賽（瑞士），〈德國甲級足球聯賽和 DFB「聯手打擊比賽造假」〉（ ‘German Bundesliga and DFB “Together against match fixing’ ），www.epfl-europeanleagues.com/bundesliga_DFB. htm；Gemeinsam-gegen-Spielmanipulation.de（德國），〈Spiel Kein falsches Spiel’ 〉，http://gemeinsam-gegen-spielmanipulation.de/index.php/startseite。

10- 國際透明組織德國分會，〈共同打擊比賽造假〉（ ‘Gemeinsam gegen Spielmanipulation’ ），www.transparency.de/Gemeinsam-gegen-Spielmanipulat.2261.0.html。

11- 請見此報告中多布拉・昂格（Deborah Unger），第 4.8 章〈比賽造假的預防及教育：歐洲經驗〉。亦請見歐洲職業足球聯賽（瑞士），〈EPFL、DFL 及國際透明組織攜手合作〉（ ‘EPFL, DFL and Transparency International join forces’ ），2013 年 3 月 27 日，www.epfl-europeanleagues.com/pilot_project.htm。

12- 實例請見 www.nh24.de/index.php/panorama/22-allgemein/36194-fussball-liga-sagt-spielmanipulationen-den-kampf-an；www.faz.net/aktuell/sport/fussball/sylvia-schenk-im-gespraech-blatter-mangelt-es-an-glaubwuerdigkeit-1578488.html；www.faz.net/aktuell/sport/fussball/faz-net-fruehkritik-anne-will-die-welt-ist-so-verkommen-12054208.html；www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13842991/Angst-vor-leeren-VIP-Logen.html；及 www.wuv.de/marketing/compliance_expertin_sylvia_schenk_die_verflechtungen_ im_sport_sind_zu_eng。

13- 請見此報告中莫根斯・柯克比，第 1.13 章〈落實基層體育善治的挑戰與方法〉。亦見基層體育善治（ ‘Good Governance in Grassroots Sport’ ）網站：www.goodgovsport.eu/home。

14- 國際體育和文化協會《基層體育善治準則》〈確保基層體育善治的挑戰及方式〉（Guidelines for Good Governance in Grassroots Sport），（ 哥本哈根：ISCA，2013），www.isca-web.org/files/GGGS_WEB/Files/Guidelines_ for_Good_Governance_in_Grassroots_Sport.pdf。

15- 國際透明組織德國分會〈透明申奧原則〉（ ‘Grundsätze einer transparenten Olympiabewerbung’ 〉，2013 年 1 月 15 日，www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Sport/Positionspapier_Grundsaetze_einer_transparenten_Olympiabewerbung_13-03-05.pdf。

16- 德國奧運聯合會，〈歐盟支持實施善治〉（ ‘EU unterstützt Umsetzung von Good Governance’ ），2014 年 12 月 8 日，www.dosb.de/de/organisation/internationales/detail/news/eu_unterstuetzt_umsetzung_von_good_governance。

17- 德國奧運聯合會，〈申請倫理守則〉（ ‘Ethik-Code für die Bewerbung’ ），2013 年 10 月 23 日，www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/Veranstaltungen/Muenchen2022/Ethik-Code_und_Richtlinien_Bewerbungs-GmbH_231013.pdf。

18- 德國奧運聯合會，〈雪橇雪車運動協會採用法遵指導原則〉（Bob- und Schlittensport: BSD [Bob- und Schlittenverband für Deutschland] beschließt Compliance-Richtlinien），2014 年 11 月 5 日，www.dosb.de/de/leistungssport/spitzensport-news/detail/news/bob_und_schlittensport_bsd_beschliesst_compliance_richtlinien； 德國奧運聯合會，新聞報導〈Der Deutscher Turner-Bund beschließt einen Ethik-Code〉, 2014 年 11 月 26 日 , www.dosb.de/de/leistungssport/spitzensport-news/detail/news/der_deutsche_turner_bund_beschliesst_einen_ethik_code。

19- 請見國際透明組織德國分會新聞報導，〈Zivilgesellschaftliches Bündnis fordert vom IOC eine Vorreiterrolle für saubere internationale Sportveranstaltungen〉，2014 年 12 月 5 日，www.transparency.de/14-12-05_IOC-Vorreiterrolle-Sp.2578.0.html?&contUid=5939；及《衛報》（英國）〈IOC 遭敦促將人權視為大型體育賽事的關鍵〉（ ‘IOC urged to make human rights key part of major sporting events’ ），2014 年 12 月 5 日，www.theguardian.com/sport/2014/dec/05/ioc- human-rights-major-sporting-events。

詞彙中英對照

蘇丹艾哈邁德沙阿之子阿布杜拉王子
(Abdullah Ibni Sultan Ahmad Shah, Prince)

阿布達比聯合集團（Abu Dhabi United Group）

課責（accountability）

國際體育善治行動（Action for Good Governance in International Sport，AGGIS）

愛迪達（Adidas）

約翰・阿弗萊克（Affleck, John）

非洲運動（African sport）

非洲聯盟（African Union，AU）

2020 年議程（Agenda 2020）

代理人（agents）

格里・埃亨（Ahern, Gerry）

穆罕默德納爾・阿拉姆（Alam, Mohammad Nure）

賽義德哈立德哈馬德・埃爾布賽義迪
(Al Busaidi, Sayyid Khalid Hamad)

阿里賓・埃爾侯賽因王子
(Al Hussein, Prince Ali Bin)

因特蓋姆・阿利耶（Aliyev, Intigam）

半島電視網（Al Jazeera network）

全非洲運動會（All-Africa Games）

尼泊爾足球協會（All Nepal Football Association，ANFA）

哈菲茲・埃爾馬得利傑（Al Medlej, Hafez）

詹斯・阿爾姆（Alm, Jens）

奈達・埃爾 - 那什夫（Al-Nashif, Nada）

穆罕默德哈勒文・埃爾羅麥錫（Al Romaithi, Mohammed Khalfan）

宇瑟夫雅閣布・埃爾瑟卡爾
（Al Serkal, Yousuf Yaqoob Yousuf）

業餘運動精神（amateurism）

〈業餘運動法案〉（Amateur Sport Act）

美式足球（American football）

AM 製片公司（AM Films）

國際特赦組織（Amnesty International）

米歇爾・安德烈斯（Andres, Michelle）

安吉拉足球協會
（Anguilla Football Association，AFA）

年度報告（annual reporting）

傑克斯・阿努瑪（Anouma, Jacques）

反貪腐基金會（Anti-Corruption Foundation，ACF）

〈反貪腐法〉（巴西）（Anti-Corruption Law）

反貪腐安保單位（Anti-Corruption Security Unit，ACSU）

反貪腐小組（Anti-Corruption Unit，ACU）

〈反禁藥公約〉（Anti-Doping Convention）

安地卡及巴布達足球協會（Antigua and Barbuda Football Association）

弗拉基米爾・安托諾夫（Antonov, Vladimir）

阿根廷足球協會（Argentine Football Association）

蘭斯・阿姆斯壯（Armstrong, Lance）

華倫・阿斯梅德（Ashmead, Warren）

穆罕默德・阿敘拉芙（Ashraful, Mohammad）

亞洲（Asia）

亞洲足球聯盟（Asian Football Confederation，AFC）

烏拉圭足球協會（Asociación Uruguaya de Fútbol，AUF）

美聯社體育編輯組織（Associated Press Sports Editors）

非洲國家奧委會聯合會（Association of National Olympic Committees of Africa，ANOCA）

運動誠信保護協會（Association for Protecting the Integrity in Sport）

2004 年雅典奧運（Athens 2004 Olympics）

田徑（athletics）

亞特蘭大獵鷹隊（Atlanta Falcons）

馬體會（Atlético Madrid）

審計（auditing）

澳洲（Australia）

奧地利（Austria）

自主運作（autonomy）

奧林匹克公共管理局（Autoridade Pública Olímpica，APO）

軸星公司（Axis Stars）

亞塞拜然（Azerbaijan）

馬克・巴伯（Baber, Mark）

托馬斯・巴赫（Bach, Thomas）

幕後交易（backdoor deals）

世界羽球聯盟（Badminton World Federation，BWF）

喬納斯・拜爾 - 赫芙曼（Baer-Hoffmann, Jonas）

巴林足球協會（Bahrain Football Association，BFA）

托菲格・巴赫拉牧（Bahramov, Tofiq）

納吉布，巴拉拉（Balala, Najib）

「球臺」（ball bench）

巴爾的摩烏鴉隊（Baltimore Ravens）

孟加拉（Bangladesh）

孟加拉板球委員會（Bangladesh Cricket Board，BCB）

孟加拉超級聯賽（Bangladesh Premier League，BPL）

1992 年巴塞隆納奧運（Barcelona 1992 Olympics）

薩拉・貝瑞瑪（Barema, Sara）

埃弗里特・巴恩斯（Barnes, Everett）
佩特・拔爾（Barr, Pat）
國際體育加強治理基本指標（basic indicators for better governance of international sport，BIBGIS）
奧運及體育運動善治的基本通用原則（basic universal principles for good governance of the Olympic and sports movement，BUPs）
籃球（basketball）
理查德・貝茨（Bates, Richard）
保羅・巴克森德爾 - 沃克（Baxendale-Walker, Paul）
塞巴斯蒂安・巴辛（Bazin, Sebastien）
貝里斯（Belize）
標竿工具（bench marking tools）
2013 年柏林宣言（Berlin Declaration 2013）
西爾維奧・貝盧斯科尼（Berlusconi, Silvio）
博彩（betting）
產業角色（industry role）
BIBGIS 請見國際體育加強治理基本指標
申辦 / 投標 / 競標（bids）
伯明翰足球隊（Birmingham City FC）
伯明翰國際控股（Birmingham International Holdings）
皮爾曼・畢曉普（Bischof, Pirmin）
托尼・布萊爾（Blair, Tony）
塞普・布拉特（Blatter, Sepp）
博爾頓足球隊（Bolton Wanderers F.C.）
彭桑索足球隊（Bom Senso FC）
保羅貝塔西尼・波諾麗（Bonoli, Paolo Bertaccini）
博斯曼判決（Bosman ruling）
岡薩洛・波薩特（Bossart, Gonzalo）
愛德華・鮑恩（Bowen, Edward）
珍・包席爾（Boxill, Jan）
杯葛事件（boycotts）
品牌（brands）
巴西（Brazil）
巴西足球協會（Brazilian Football Confederation，CBF）請見 Confederação Brasileira de Futebol，CBF，
尼克・巴寇爾（Buckles, Nick）
〈藉由體育建設和平美好的世界〉（ ‘Building a Peaceful and Better World through Sport’ ）
德國甲級足球聯賽（Bundesliga）
布登休閒股份有限公司（Burnden Leisure PLC）
雪蘭・布洛（Burrow, Sharan）
艾林・布索維斯（Buzuvis, Erin）
卡璐沙・波瓦亞（Bwalya, Kalusha）
沃特・拜爾斯（Byers, Walter）
加勒比海足球聯盟（Caribbean Football Union，CFU）
凱文・卡本特（Carpenter, Kevin）
國際體育研究中心（Centre international d’étude du sport，CIES）
賈米爾・沙德（Chade, Jamil）
易卜拉欣・柴布（Chaibou, Ibrahim）
傑洛米・香檳（Champagne, Jérôme）
讓 - 盧普・夏普立（Chappelet, Jean-Loup）
史蒂芬・切羅諾（Cherono, Stephen）
切斯特城足球隊（Chester City FC）
童工（child labour）
智利（Chile）
伯蒂・克米利歐（Chimilio, Bertie）
中國奧運（China, Olympics）
中國鐵路十四局集團（China Railway Shisiju Group Corporation，CRSGC）
喬杜里・薩利姆（Chowdhury, Salim）
喬杜里・薛哈伯（Chowdhury, Shihab）
鍾偉強（Chung, David）
體育之教堂模型（church model of sport）
〈廉淨公司法案〉（巴西）（Clean Companies Act）
〈廉淨競賽：體育場內外企劃〉（ ‘Clean Games: Inside and Outside Stadiums’ project）
恩寵主義（clientelism）
「過橋轉會球隊」（ ‘clubes puente’ ， ‘bridge clubs’ ）
CNN 報導（CNN report）
可口可樂（Coca-Cola）
倫理守則（code of ethics）
丹尼斯・科爾曼（Coleman, Dennis）
集體行動模式（collective action model）
大學美式足球季後賽（College Football Playoff）
美國大學體育協會（Collegiate Athletic Association of the United States，CAAUS）
柯羅尼資本公司（Colony Capital）
科羅拉多急流隊（Colorado Rapids）
喜劇救濟活動（Comic Relief）
巴西奧委會（Comitê Olímpico Brasileiro，COB）
2016 年里約奧運帕運雙項賽會籌委會（Comitê Organizador dos Jogos Olímpicose Paralímpicos Rio de Janeiro 2016）
商業化（commercialisation）
種族平等委員會（Commission for Racial Equality，CRE）
英聯邦運動會（Commonwealth Games）
社區發展（community development）
腦震盪（concussions）
條件式自治（conditional autonomy）
巴西足球協會（Confederação Brasileira de Futebol，CBF）
南美足球協會（Confederación Sudamericana de Fútbol，CONMEBOL）
非洲足球協會（Confédération Africaine de Football，CAF）

中北美洲及加勒比海足球協會（Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football，CONCACAF）

國際足協洲際國家盃（Confederations Cup）

利益衝突（conflicts of interest）

CONMEBOL 請見南美足球協會（Confederación Sudamericana de Fútbol）

建設公司（construction companies）

簽約替工（contract substitution）

〈體育比賽操縱規範公約〉（Convention on the Manipulation of Sports Competitions）

美洲盃足球賽（Copa América）

科林斯民主（Corinthian Democracy）

史加利・克內利珊（Cornelissen, Scarlett）

企業社會責任（corporate social responsibility）

皮埃爾德・顧拜旦（Coubertin, Pierre de）

歐洲理事會（Council of Europe）

國際體育仲裁院（Court of Arbitration for Sport，CAS）

奈費爾魯伊斯 ・ 克雷斯波，（Crespo, Nefer Ruiz）

板球（cricket）

恩寵主義（cronyism）

戴比・克勞德（Crowder, Debby）

桑德爾・查尼易（Csányi, Sándor）

文化之足組織（Culture Foot Solidaire，CFS）

自行車（cycling）

自行車獨立改革委員會（Cycling Independent Reform Commission，CIRC）

資料庫供應集團（DAG Group）

《肯亞國家日報》（Daily Nation）

丹麥體育研究機構（Danish Institute for Sports Studies，Idan）

達提沙公司（Datisa）

大衛・戴維斯（Davies, David）

埃迪・戴維斯（Davies, Eddie）

Deadspin 體育網站（Deadspin）

柏林宣言（Declaration of Berlin）

向外投奔（defections）

遞延補償模型（deferred compensation model）

丹恩・大衛（Dein, David）

德里英聯邦運動會（Delhi, Commonwealth Games）

德爾內羅・馬可波羅（Del Nero, Marco Polo）

民主（democracy）

曼努埃爾・丹德（Dende, Manuel）

文化媒體及體育部（Department of Culture, Media and Sport，DCMS）

德國足球協會（Deutsche Fubball- Bund，DFB）

德國甲級足球聯賽（Deutsche Fubball Liga，DFL）

達卡鬥士隊（Dhaka Gladiators）

差別公共採購制度（Differential Public Procurement Regime，RDC）

資訊公開規範（disclosure requirements）

歧視（discrimination）

唐卡斯特足球隊（Doncaster Rovers）

「勿造假」運動（ ‘Don’t Fix It’ campaign）

禁藥（doping）

詹姆士 M・朵西（Dorsey, James M.）

多伊恩體育集團（Doyen Sports Group）

卡斯伯特・杜貝（Dube, Cuthbert）

審慎調查（due diligence）

阿塔努・杜塔（Dutta, Atanu）

喬治・伊斯特姆（Eastham, George）

謝赫沙爾曼賓・易卜拉欣埃爾克利法（Ebrahim Al Khalifa, Sheikh Salman Bin）

漢斯約 - 阿希姆・埃克特（Eckert, Hans-Joachim）

經濟影響（economic impact）

《經濟學人》報告（Economist report）

效能（effectiveness）

效率（efficiency）

e 化學習課程（e-learning programmes）

精英主義（elitism）

簡恩・埃利斯（Ellis, Jane）

奧林匹克市政公司（Empresa Olímpica Municipal）

邱庫恩梅卡・伊恩（Ene, Chukwuemeka）

巴登符騰堡能源公司（Energie Baden-Württemberg，EnBW）

彼得・英格利許（English, Peter）

擴大局部區域運動協定（Enlarged Partial Agreement on Sport，EPAS）

環境永續發展（environmentally sustainable development，ESD）

環境社會及治理（environmental, social and governance，ESG）

平等（equality）

等效（equifinality）

公正（equity）

奧地利冰球聯盟（Erste Bank Eishockey Liga）

倫理與反貪腐委員會（Ethics and Anti-Corruption Commission，EACC）

倫理委員會（ethics commissions）

商業與社會責任道德機構（Ethos Institute of Business and Social Responsibility）

歐洲球隊協會（European Clubs Association）
歐盟委員會（European Commission，EC）
歐洲法院（European Court of Justice）
歐洲文化公約（European Cultural Convention）
歐洲運動會（European Games）
歐洲奧委會（European Olympic Committees，EOC）
歐洲職業足球聯盟（European Professional Football Leagues，EPFL）
1992 年歐洲體育憲章（European Sport Charter 1992）
歐洲體育安・協會（European Sports Security Association）
歐盟（European Union）
歐洲刑警組織報告（Europol report）
公平競爭（fair play）
〈公平競爭守則〉（Fairplay Code）
美國聯邦調查局（FBI）
聖多美及普林西比足球協會（Federação Santomense de Futebol，FSF）
〈對抗不公競賽聯邦法〉（Federal Act against Unfair Competition，UWG）
新喀里多尼亞國家足球協會（Fédération Calédonienne de Football，FCF）
國際足球總會（Fédération Internationale de Football Association，FIFA）
《2012 年度報告》（2012 Annual Report）
國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro）
國際排球總會（Fédération Internationale de Volleyball，FIVB）
費爾丘特（Felcsút）
費爾丘特青年運動員推廣基金會（Felcsút Foundation for the Promotion of Young Athletes）
匈牙利青年民主黨（Fidesz party）
FIFPro 請見國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels）
《體育贊助及招待反貪腐》（Fighting Corruption in Sport Sponsorship and Hospitality）
〈為和平而戰〉（Fight for Peace）
歐金尼奧・菲格雷多（Figueredo, Eugenio）
財務（finance）
防制洗錢金融行動小組（Financial Action Task Force，FATF）
〈經濟援助政策〉（Financial Assistance Programme，FAP）
財政公平競爭規則（Financial Fair Play rule）
芬蘭（Finland）
合格人選檢驗（fit and proper person test）
喬歐・弗拉科（Flacco, Joe）
弗拉奇家族（Flachi clan）
阿爾伯特・弗洛雷斯（Flores, Albert）
班特・芙利傑（Flyvbjerg, Bent）
足球（football）
足球協會（Football Association，FA）
尚比亞足球協會（Football Association of Zambia，FAZ）
美式足球盃賽分區（Football Bowl Subdivision，FBS）
美式足球冠軍賽分區（Football Championship Subdivision，FCS）
貝里斯足球協會（Football Federation of Belize，FFB）
智利足球協會（Football Federation of Chile）
美屬薩摩亞足球協會（Football Federation Samoa，FFS）
肯亞足球協會（Football Kenya Federation，FKF）
英格蘭足球聯賽（Football League）
向善的力量（force for good）
法國（France）
詐欺案（fraud）
情報自由請願（Freedom of Information requests）
肖恩・法蘭曼（Freiman, Shaun）
羅恩，弗里茨（Fritz, Ron）
斯坦尼斯拉斯 ・ 弗羅薩德（Frossard, Stanislas）
賈米・富勒（Fuller, Jaimie）
約翰・弗隆（Furlong, John）

G4S 公司（G4S）
克里斯托弗 ・ 加夫尼（Gaffney, Christopher）
邁克爾 ・ 加西亞（Garcia, Michael）
卡特・蓋文（Gavin, Kat）
阿諾・基拉（Geeraert, Arnout）
性別（gender）
德國足球聯盟（German Football League，DFL）
德國奧運體育聯合會（German Olympic Sports Confederation，DOSB）
德國（Germany）
GfK 調查（GfK survey）
超巨型賽事（giga-events）
超巨化（gigantism）
大衛・吉爾（Gill, David）
全球彩票監測系統（Global Lottery Monitoring System）
全球永續性計畫（Global Reporting Initiative，GRI）
GOAL 發展計畫
奧列格・戈盧戚克夫（Golubchikov, Oleg）
亞歷山德拉・戈麥斯布朗伍德（Gómez Bruinewoud, Alexandra）
基層體育善治（Good Governance in Grassroots Sport，GGGS）
《FIFA 治理》（Governing FIFA）

官辦非政府組織（governmental non-governmental organisations，GONGOS）
凱瑟琳・戈佐利（Gozzoli, Caterina）
基層體育（grass-roots sport）
希臘（Greece）
「漂綠」（ ‘greenwashing’ ）
邁克爾・格羅爾（Groll, Michael）
胡里奧・格羅多納（Grondona, Julio）
博彩總收入（gross gaming revenue，GGR）
里奧納多・格羅索（Grosso, Leonardo）
防制洗錢金融行動工作組織（Groupe d’ Action Financière，GAFI）
反貪腐國家組織（Group of States against Corruption，GRECO）
杰拉爾德・格尼（Gurney, Gerald）
蓋亞那足球協會（Guyana Football Federation，GFF）
安東尼亞・哈格曼（Hagemann, Antonia）
塔米姆賓・哈馬德薩尼（Hamad al-Thani, Tamim bin）
穆罕默德賓・哈馬姆（Hammam, Mohammed Bin）
韓恩璟（Han Un-gyong）
約翰・哈博（Harbaugh, John）
羅布・哈里森（Harrison, Rob）
若昂・阿維蘭熱（Havelange, João）
何塞・哈維拉（Hawilla, José）
馬赫多姆賽義德費薩爾薩利赫 ・ 哈亞特（Hayat, Makhdoom Syed Faisal Saleh）
伊薩・哈亞圖（Hayatou, Issa）
保健制度（health protection）
帕特里克・希基（Hickey, Patrick）
大衛・希金斯（Higgins, David）
迪克蘭・希爾（Hill, Declan）
提姆・辛契（Hinchey, Tim）
希波克拉底（Hippocrates）
愛・（HIV/AIDS）
約翰・霍恩（Horne, John）
主辦合同（host contracts）
巴利・霍利亨（Houlihan, Barry）
大衛・霍曼（Howman, David）
霍伊澤比賽造假 / 假球醜聞（Hoyzer match-fixing scandal）
休斯・達米安（Hughes, Damien）
伊恩魔奇休斯（Hughes, Ian ‘Magic’ ）
皮埃爾 - 阿蘭・赫格（Hug, Pierre-Alain）
人權（human rights）
人權社團（Human Rights Club）
人口販運（human trafficking）
匈牙利籃球協會（Hungarian Basketball Federation）
匈牙利足球協會（Hungarian Football Federation，Magyar Labdarúgó Szövetség，MLSZ）
匈牙利冰球協會（Hungarian Ice Hockey Federation）
匈牙利（Hungary）
形象漂白（image-laundering）
影響力評估（impact assessments）
獨立治理委員會（Independent Governance Committee，IGC）
指標（indicators）
不平等（inequality）
基礎設施（infrastructure）
保險（insurance）
誠信（integrity）
誠信博彩情報系統（Integrity Betting Intelligence System，IBIS）
跨政府組織（intergovernmental organisations）
跨政府觀點（intergovernmental perspective）
國際體育技術科學協會（International Academy of Sports Science and Technology，AISTS）
國際田徑總會（International Association of Athletics Federations，IAAF）
國際賽車總會（International Automobile Federation）
國際體育憲章（International Charter of Physical Education and Sport）
〈國際反禁藥公約〉（International Convention against Doping in Sport）
國際板球委員會（International Cricket Council，ICC）
國際自行車總會（International Cycling Union）
國際財務報告準則（International Financial Reporting Standards，IFRS）
國際勞工組織（International Labour Organization，ILO）
國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）
國際奧會（International Olympic Committee，IOC）
國際標準化組織（International Organization for Standardization，ISO）
國際體育和文化協會（International Sport and Culture Association，ISCA）
國際工會聯合會（International Trade Union Confederation，ITUC）
國際排球總會（International Volleyball Federation，FIVB）
國際舉重總會（International Weightlifting Federation，IWF）

國際刑警組織（Interpol）
俄控股集團 Interros（Interros）
調查記者與編輯人協會（Investigative Reporters and Editors，IRE）
伊朗足球總會（Iran Football Federation，IRIFF）
卡蒂加・伊斯梅易洛瓦（Ismayilova, Khadija）
義大利（Italy）
拉蘇爾・加法羅夫（Jafarov, Rasul）
芬蘭足球總會（Jalkapallon Pelaajayhdydtis，JPY）
日本（Japan）
「巴西風格」（ ‘jeitinho brasileiro’ ）
安德魯・詹寧斯（Jennings, Andrew）
麗塔・傑普圖（Jeptoo, Rita）
安德烈・伊維碧利斯（Jvirblis, Andrey）
卡法拉制度（kafala system）
卡庫瑪難民營（Kakuma Refugee Camp）
蘇雷什・卡爾馬迪（Kalmadi, Suresh）
康德・伊曼努爾（Kant, Immanuel）
桑德・卡特瓦拉（Katwala, Sunder）
肯亞（Kenya）
肯亞足球總會（Kenyan Football Federation，KFF）
肯亞超級聯賽（Kenyan Premier League，KPL）
祖卡・基芙利（Kfouri, Juca）
薩吉・坎恩（Khan, Sajid）
消滅愛・聯網（Kicking AIDS Out network）
消滅運動（Kick It Out campaign）
威爾遜・基普凱特（Kipketer, Wilson）
以賽亞・基普拉加特（Kiplagat, Isaiah）
莫根斯・柯克比（Kirkeby, Mogens）
馬修・基索里奧（Kisorio, Matthew）
科林・克拉斯（Klass, Colin）
克林克・泰勒（Klink, Tyler）
羅伯特・克里特加德（Klitgaard, Robert）
傑拉爾德・克拉格（Klug, Gerald）
安娜・科瓦爾（Koval, Anna）
顧茲格公司（Közgép）
布萊恩・關（Kuan Wee Hoong, Bryan）
勞動市場（labour market）
勞資關係（labour relations）
托德・蘭德曼（Landman, Todd）
勞倫斯體育公益基金會（Laureus Sport for Good Foundation）
勞倫斯世界體育學院（Laureus World Sports Academy）
〈財政責任法〉（Law of Fiscal Responsibility）
萊德貝特・D 奧蘭多（Ledbetter, D. Orlando）
資產（legacy）
聯實集團（Lend Lease）
海倫・倫斯基（Lensky, Helen）
尼可拉斯・利歐茲（Leoz, Nicolás）
多元性別（LGBT）
「Lex FIFA」反貪腐刑法改革（Lex FIFA）
卡塔琳娜・利勃海爾（Liebherr, Katharina）
人生道理（life lessons）
米克洛什・利格特（Ligeti, Miklós）
里斯本條約（Lisbon Treaty）
立陶宛（Lithuania）
立陶宛籃球協會（Lithuanian Basketball Federation，LKF）
立陶宛籃球聯盟（Lithuanian Basketball League，LKL）
立陶宛足球協會（Lithuanian Football Federation，LFF）
肯恩・利文斯頓（Livingstone, Ken）
遊說（lobbying）
2012 年倫敦奧運（London 2012 Olympics）
倫敦奧運組委會（London Organising Committee of the Olympic Games，LOCOG）
多娜・羅皮亞諾（Lopiano, Donna）
尤里・盧日科夫（Luzhkov, Yury）
洛雷塔・林奇（Lynch, Loretta）
約翰・麥可埃倫恩（MacAloon, John）
格里・麥卡特尼（McCartney, Gerry）
鮑勃・麥金（Mackin, Bob）
理查德 H・麥凱倫（McLaren, Richard H.）
沃爾夫岡・麥尼格（Maennig, Wolfgang）、
西蒙・麥卡威（Magakwe, Simon）
大型賽事（major events）
克利福德・馬爾加斯（Malgas, Clifford）
曼城足球隊（Manchester City FC）
曼城足球聯合球隊（Manchester United）
納爾遜・曼德拉（Mandela, Nelson）
何塞瑪麗亞・馬林（Marin, José Maria）
行銷公司（marketing companies）
列昂尼德・馬丁尼克（Martynyuk, Leonid）
丹尼爾・梅森（Mason, Daniel）
比賽造假 / 假球（match-fixing）
瑪薩瑞青年體育協會（Mathare Youth Sports Association，MYSA）
克里斯托弗・馬蒂亞斯（Mathias, Christopher）
讓 - 克洛德・布佛明（Mbvoumin, Jean-Claude）
阿瓊・美蒂希（Medhi, Arjun）
媒體（media）
巨型賽事（mega-events）
史蒂夫・梅奈利（Menary, Steve）
曼茲伊・納吉亞（Mentzi, Nagia）

洛林克・梅沙羅（Mészáros, Lorinc）
維琪・密克里斯（Michaelis, Vicki）
移工（migrant workers）
米蘭（Milan）
千禧年發展目標（Millennium Development Goals）
負責體育及其教育的部長及高階官員（Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport，MINEPS）
蘿拉・密森那（Misener, Laura）
阿什托什庫馬爾・米什拉（Mishra, Ashutosh Kumar）
喬治・米歇爾（Mitchell, George）
洗錢（money-laundering）
馬里奧・蒙蒂（Monti, Mario）
阿曼陀・蒙朱歐（Montsho, Amantle）
月移投資有限公司（Moonshift Investments Ltd）
吉姆・莫蘭（Moran, Jim）
沙維琳・摩瑞瑟（Moritzer, Severin）
邁克爾・姆爾科尼奇（Mrkonjic, Michaël）
MSL 公司（MSL）
久拉・慕席（Mucsi, Gyula）
馬丁・米勒（Müller, Martin）
多元文化（multiculturalism）
慕尼黑奧運（Munich Olympics）
鮑勃・門羅（Munro, Bob）
納格利斯球隊（Naglis）
奈洛比（Nairobi）
美國全國籃球協會（National Basketball Association，NBA）
全國大學體育協會（National Collegiate Athletic Association，NCAA）
美國國家美式足球聯盟（National Football League，NFL）
國家勞資關係委員會（National Labor Relations Board，NLRB）
孟加拉體育總會（National Sports Council of Bangladesh，NSCB）
阿列克謝・納維尼（Navalny, Alexei）
阿列克謝・涅梅特（Német, Miklós）
鮑里斯・涅姆佐夫（Nemtsov, Boris）
紐西蘭籃網球（Netball New Zealand）
荷蘭（Netherlands）
艾瑞克 P・內宛斯旺德（Neuenschwander, Eric P.）
克里斯汀・紐霍爾（Newhall, Kristine）
紐西蘭（New Zealand）
2000 年尼斯宣言（Nice Declaration of 2000）
卡特・尼科爾斯（Nichols, Carter）
奈及利亞足球協會（Nigeria Football Federation，NFF）
Nike（Nike）
西北大學美式足球隊（Northwestern University football team）
挪威盃（Norway Cup）
山姆・尼亞維拉（Nyamweya, Sam）
朱利葉斯・尼魯魯羅（Nyang’oro, Julius）
埃德・歐班南（O’Bannon, Ed）
大洋洲足球協會（Oceania Football Confederation，OFC）
民權辦公室（Office for Civil Rights，OCR）
離岸金融產業（offshore financial industry）
奧基歐・大衛（Okeyo, David）
環境合作基金會（Ökotárs）
《奧林匹克憲章》（Olympic Charter）
奧運交付管理局（Olympic Delivery Authority，ODA）
奧運全球影響力研究（Olympic Games Global Impact，OGGI，原名 OGI）
奧運組委會（Olympic Games organising committees，OCOGs）
奧運（Olympics）
奧林匹克精神（Olympic spirit）
奧林匹斯特伊集團（Olympstroy）
監察使（ombudsmen）
線上博彩管理局（Online Gaming and Regulatory Authority，ARJEL）
暗中遊說（opaque lobbying）
維克托・歐爾班（Orbán, Viktor）
非洲統一組織（Organisation of African Unity）請見非洲聯盟（African Union，AU）
經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，OECD）
組織犯罪（organized crime）
奧斯陸撤標（Oslo bid withdrawal）
赫爾曼・奧瑟利勳爵（Ouseley, Lord Herman）
巴拉圭（Paraguay）
巴黎聖日門（Paris Saint-Germain，PSG）
參與度（participation xxii）
國際和平運動員組織（PeacePlayers International）
和平與運動組織（Peace and Sport）
佩曲坦・克勞迪亞（Pechstein, Claudia）
邁克爾・彼得森（Pedersen, Michael）
威爾遜拉傑・波魯莫（Perumal, Wilson Raj）
巴西國家石油公司（Petrobras）
實踐理性（phronesis）

小羅傑・皮爾克（Pielke, Roger Jr）
馬克・皮耶（Pieth, Mark）
規畫（planning）
羅倫特・普雷提尼（Platini, Laurent）
麥可・普雷提尼（Platini, Michel）
〈公平競爭守則〉（ ‘Play Fair Code’ ）
體育研究（Play the Game）
波蘭（Poland）
拉法爾・波利（Poli, Raffaele）
政治干預（political interference）
高知名政治人物（politically exposed person，PEP）
伊安・波恩特（Pont, Ian）
樸茨茅斯足球隊（Portsmouth FC）
葡萄牙（Portugal）
「波坦金課程」（ ‘Potemkin courses’ ）
貧窮（poverty）
普華永道（PricewaterhouseCooper，PwC）
肯亞職業田徑協會（Professional Athletes Association of Kenya，PAAK）
美國職業籃球作家協會（Professional Basketball Writers Association）
廉淨競賽企劃（Projeto Jogos Limpos）
抗議事件（protests）
大眾認知（public perception）
公共採購（public procurement）
公私部門合作（public-private partnerships）
弗拉基米爾・普丁（Putin, Vladimir）
卡達（Qatar）
卡達體育投資組織（Qatar Sports Investments，QSI）
半自治非政府組織（quasi-autonomous non-governmental organisations，QUANGOS）
種族（race）
流浪者足球隊（Rangers FC）
「終極角石」（ ‘Redux-Caposaldo’ ）
公民投票（referenda）
蒂埃里・雷格納斯（Regenass, Thierry）
差異化採購制度（Regime Diferenciado de Contratações Públicas，RDC）
安恩・雷德（Reid, Ann）
尋租行為（rent-seeking behaviour）
重導計畫（repurposing projects）
需求建議書（requests for proposals，RFPs）
尊重（respect）
責任分配矩陣（Responsibility Matrix）
雷伊・萊斯（Rice, Ray）
〈反勒索與受賄組織法〉（ ‘RICO’ statute）
〈資訊權法案〉（Right to Information Act，RTI Act）
里帕蒙蒂體育設施（Ripamonti sports facility）
喬許・羅賓斯（Robbins, Josh）
雅克・羅格（Rogge, Jacques）
馬科斯・羅霍（Rojo, Marcos）
典範（role models）
羅瑟漢姆足球隊（Rotherham United）
迪爾瑪・羅塞夫（Rousseff, Dilma）
斯坦利・勞斯（Rous, Stanley）
皇家西班牙足球協會（Royal Spanish Football Federation，RFEF）
荷蘭 RTL 新聞（RTLnews）
橄欖球聯盟（rugby union）
潔淨之跑（Run Clean）
亨麗埃塔・羅許維亞（Rushwaya, Henrietta）
俄羅斯（Russia）
艾倫・薩克（Sack, Allen）
《守護美好賽事》（Safeguarding the Beautiful Game）
《安・之手：打造 FIFA 的誠信和透明》（Safe Hands: Building Integrity and Transparency at FIFA）
路易斯・薩哈（Saha, Louis）
薪資（salaries）
鹽湖城醜聞（Salt Lake City scandal）
約翰・薩爾維達（Salvidar, John）
聖多美普林西比（São Tomé e Príncipe）
米蘭・薩皮納（Sapina, Milan）
尼古拉斯・薩科齊（Sarkozy, Nicolas）
西爾維亞・申克（Schenk, Sylvia）
勒內・施尼茨勒（Schnitzler, René）
獎學金（scholarships）
桑福德・施拉姆（Schram, Sanford）
布倫丹・施瓦布（Schwab, Brendan）
蘇格蘭足球協會（Scottish Football Association）
理查德・斯丘達莫爾（Scudamore, Richard）
「部門協議」（ ‘sectoral agreements’ ）
安・（security）
選擇偏見（selection bias）
菲爾・瑟薛蒂（Setshedi, Phil）
性暴力（sexual violence）
賽芙薩依德・沙席恩（Shaheen, Saif Saeed）
奈迪爾・沙赫（Shah, Nadir）
蘇珊・沙拉比莫拉諾（Shalabi Molano, Susan）
盧馬納・沙爾明（Sharmin, Rumana）
班恩・雪芙（Shave, Ben）
喬希・蕭梧（Shaw, Josh）
〈謝爾曼反托拉斯法〉（Sherman Antitrust Act）
欽那瓦・塔克辛（Shinawatra, Thaksin）
希瓦吉體育場（Shivaji Stadium）
松盧委員會（Shunglu Committee）

希亞爾科特（Sialkot）
路易・希米卡（Simicska, Lajos）
希普勒斯企劃公司（Simplex Projects Ltd，SPL）
斯堪卡（Skanska）
傑伊 M・史密斯（Smith, Jay M.）
索契冬奧會（Sochi Winter Olympics）
社會構面（social dimension）
社會責任（social responsibility）
社交技巧（social skills）
「公開發行運動股份有限公司」（‘sociedad anónima deportiva’）
社會經濟影響（socio-economic impacts）
蘇格拉底（Socrates）
達・亞歷克斯・蘇希（Soosay, Dato’ Alex）
南非足球協會（South African Football Association）
南非橄欖球隊（South African Rugby Union，SARU）
南非世界盃（South African World Cup）
南美足球（South America）
南美足球協會（South American Football Confederation，CONMEBOL）
南安普敦足球隊（Southampton FC）
西班牙（Spain）
安迪・斯伯丁（Spalding, Andy）
足球精神（Spirit of Soccer）
烏爾里克・史匹茲（Spitz, Ulrike）
贊助商（sponsors）
1975 年・民運動憲章（Sport for All Charter 1975）
體育工程（Sport-Engineering，Sport-In）
體育善治（Sport For Good Governance，s4gg）
《體育治理觀察者報告》（Sport Governance Observer study）
里斯本體育球隊（Sporting Lisbon）
雷達體育集團（Sportradar）
體育與權利聯盟（Sport and Rights Alliance，SRA）
〈體育法〉（Sports Act，西班牙第 10/1990 號法）
體育博彩情報組（Sports Betting Intelligence Unit，SBIU）
體育治理觀察員（Sports Governance Observer）
體育誠信小組（Sports Integrity Group）
體育行銷（sports marketing）
體育公共有限公司（Sports Public Limited Companies）
體育與權利聯盟（Sport and Rights Alliance，SRA）
定點造假（spot-fixing）
體育場建設（stadium construction）
利益相關者主導的改革（stakeholder-led reforms）
俘虜國家（state capture）
〈還諸公正企劃〉（‘Staying on Side’ project）
謝爾蓋・斯捷帕申（Stepashin, Sergei）
世界街頭足球協會（streetfootballworld）
《星期日泰晤士報》（Sunday Times）
支持者（supporters）
支持者組織（Supporters Direct，SD）
非洲體育最高理事會（Supreme Council for Sports in Africa，SCSA）
永續發展（sustainability）
加雷斯・斯威尼（Sweeney, Gareth）
《瑞士刑法》（Swiss Criminal Code）
瑞士計時亞米茄公司（Swiss Timing Omega）
瑞士（Switzerland）
2000 年雪梨奧運（Sydney 2000 Olympics）
費倫茨・紹洛伊（Szalay, Ferenc）
斯特凡・史曼斯基（Szymanski, Stefan）
大溪地（Tahiti）
稅金優待辦法（tax benefit schemes）
減稅（tax breaks）
避稅天堂（tax havens）
租稅正義聯盟（Tax Justice Network，TJN）
戈登・泰勒（Taylor, Gordon）
技術評估（technical assessment）
里卡多・特謝拉（Teixeira, Ricardo）
電視（television）
網球（tennis）
德州 A&M 大學足球計畫（Texas A&M University football programme）
蓋內許・塔帕（Thapa, Ganesh）
瓜拉芙・塔帕（Thapa, Gaurav）
愛樂尼・索羅多拉基（Theodoraki, Eleni）
露西・錫波特（Thibault, Lucie）
第三方所有權（third-party ownership，TPO）：
阿努卡・提蒙楠（Timonen, Annukka）
〈修正案第九條〉（Title IX）
東京（Tokyo）
路易斯・湯姆林森（Tomlinson, Louis）
旅遊業（tourism）
交通（traffic）
交通小組（Traffic Group）
轉會匹配系統（Transfer Matching System，TMS）
透明度（transparency）
1999 年歐洲聯盟運作方式條約（Treaty on the Functioning of the European Union 1999）

里約市政府審計法院（Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro，TCMRJ）
三重要點（triple bottom line）
盧蓋爾・川派特（Trumpyte, Rugile）
克里斯・祖馬（Tsuma, Chris）
喬治・藤內（Turner, George）
T20 賽制（Twenty20 format）
裁判（umpires）
多布拉・昂格（Unger, Deborah）
國際自行車總會（Union Cycliste Internationale，UCI）
歐洲足球協會聯盟（Union of European Football Associations，UEFA）
英國（United Kingdom）
聯合國（United Nations）
聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，UNESCO）
聯合國難民事務高級專員（United Nations High Commissioner for Refugees，UNHCR）
聯合國（United States）
美國奧會（United States Olympic Committee，USOC）
世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）
科羅拉多大學（University of Colorado）
北卡州大學教堂山分校（University of North Carolina - Chapel Hill，UNC）
聖母大學（University of Notre Dame）
俄勒岡大學悍鴨美式足球隊表演中心（University of Oregon Ducks’ Football Performance Center）
南加州大學（University of Southern California，USC）
世界職業運動選手工會（UNI World Athletes）
都市更新（urban renewal）
建設規畫誤估（urban speculation）
烏拉圭（Uruguay）
傑洛米・沃爾基（Valcke, Jérôme）
瓦倫西亞足球隊（Valencia Football Club）
路希恩 W・瓦洛尼（Valloni, Lucien W.）
「價值鏈」商業模式（ ‘value chain’ business model）
溫哥華冬奧會（Vancouver Winter Olympic Games）
帕斯可・汎喜利沙森（van Griethuysen, Pascal）
麗娜・汎奧登（Van Orden, Rina）
班恩・汎龍佩（Van Rompuy, Ben）
斯蒂芬・沃恩（Vaughan, Stephen）
排球（volleyball）
自願參與反禁藥組織（Voluntary Anti-Doping Association，VADA）
志工服務（volunteerism）
肯內斯・瓦恩斯坦（Wainstein, Kenneth）
亨利・韋克斯曼（Waxman, Henry）
麥可・維德（Weed, Mike）
舉重（weightlifting）
納奧米・韋斯特蘭（Westland, Naomi）
西維吉尼亞大學（West Virginia University）
揭弊者（whistleblowers）
理查德・威爾伯福斯 Wilberforce, Richard）
瑪麗・威靈厄姆（Willingham, Mary）
2012 年冬季奧運（Winter Olympics 2022）
伍爾夫勳爵（Woolf, Lord）
世界反禁藥組織（World Anti-Doping Agency，WADA）
世界田徑錦標賽（World Athletics Championships）
世界銀行（World Bank）
世界盃（World Cup）
世界體育用品工業聯盟（World Federation of the Sporting Goods Industry）
世界足球員聯盟（World Football Players’ Union）請見國際職業足球協會聯合會（Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels，FIFPro）
摔角（wrestling）
楊家誠（Yeung Ka Sing, Carson）106
伊夫特哈爾・詹曼（Zaman, Iftekhar）
帕拉德吉拉・薩佩利（Zappelli, Pâquerette Girard）
雅克・齊馬科（Zimako, Jacques）
辛巴威足球協會（Zimbabwe Football Association，ZIFA）
安德魯・津巴利斯特（Zimbalist, Andrew）