

检察机关保障城市弱势群体体育健康权的意义与路径

田慧丽, 侯俊杰

(宿州学院体育学院, 安徽 宿州 234099)

摘要: 体育健康权是指社会成员人人享有的基本公共体育服务权利。对于该权利的落实, 需要国家直接提供公共体育服务去满足和实现。实践中出于种种原因, 城市弱势群体体育健康权的保障有很多不足。对此, 立法机关因立法程序繁琐, 现行立法过于宽泛而发挥作用较小; 行政机关是保障城市弱势群体的主要机关, 但其治理能力不足, 且缺乏监督; 司法机关因相关法律的粗疏、民众权利意识淡薄且缺乏动力提起诉讼等原因影响力较弱。检察机关相比其他国家机关具有独特优势, 可以通过提起刑事、民事、行政公益诉讼, 提出检察建议等方式来保障公民的体育健康权。

关键词: 体育健康权; 城市弱势群体; 公益诉讼; 检察权

中图分类号: G 80-05

文献标识码: A

文章编号: 1007-7413(2023)03-0049-08

Significance and Path of Procuratorial Organs' Safeguarding Sports Health Right of Urban Vulnerable Groups

TIAN Hui-li, HOU Jun-jie

(Suzhou University School of Physical Education, Suzhou 234099, China)

Abstract: The right of sports health refers to the right of every member of society to enjoy basic public sports services. For the implementation of this right, it is necessary for the state to provide public sports services directly to meet and realize it. In practice, due to various reasons, there are many deficiencies in the protection of sports health rights of urban vulnerable groups. In this regard, the legislature due to complicated legislative procedures, the existing legislation is too broad to be effective; administrative organ is the main organ to protect urban vulnerable groups, but its governance capacity is insufficient and lacks supervision; the judicial organs have weak influence due to the carelessness of relevant laws, the weak awareness of public rights and the lack of motivation to file lawsuits. Compared with other state organs, procuratorial organs have unique advantages. They can protect citizens' right to sports health by filing civil and administrative public interest litigation, criminal litigation and procuratorial suggestions.

Key words: sports health right; urban vulnerable groups; public interest litigation; procuratorial right

党的十八届五中全会提出了“健康中国”的建设目标, 并将建设健康中国提上日程。习近平总书记提出“没有全面健康, 就没有全面小康”的重要思想, 将人民群众的健康赋予特殊的战略地位, 推进“治病为中心”向“人民健康为中心”的转变, 形成大健康理念。^[1]

2017年8月27日, 习近平总书记会见全国群众体育先进单位以及先进个人代表, 再次强调要加快建设体育强国, 不断满足群众的健身需求, 推进人全面

发展, 是体育工作的根本目标, 逐步推动体育健身国家战略实施, 提高群众的健康意识。^[2] 2020年新冠肺炎疫情的暴发, 导致人们更加意识到健康和体育之间的关联, 重视体育和健康的融合发展, 将体育纳入到大健康理论体系中。我国实施社会主义市场经济体制后, 各地国有企业开展改革转型, 大量国企员工被迫下岗, 与此同时, 农民工开始进城务工, 城市弱势群体的范围不断扩大。城市弱势群体的特征主要体现

收稿日期: 2021-11-12

基金项目: 宿州学院非财政资金科研项目(2022xhx143); 宿州学院思政示范课程(szy2022szkc05); 宿州学院线上线下混合式课程(szy2022hhkc08)

作者简介: 田慧丽(1981—), 女, 山东郓城人, 讲师。研究方向: 人体运动科学、思想政治教育。

侯俊杰(1979—), 男, 山东郓城人, 副教授, 博士。研究方向: 体育教育训练学。

在:经济弱势、政治弱势、文化弱势以及体育娱乐弱势,从而形成了天然不对等的境况。比如:正常就业人员与失业人员相比,前者拥有稳定的经济来源,拥有物质条件去享受体育活动;再如:男性与女性相比,青年人与老年人相比等等。通过这些对比,笔者发现弱势群体在追求体育健康方面处于劣势地位。由此也可深入了解何为弱势群体,它是指因自然缺陷,人力资本不足,社会结构改变导致财务聚集能力变弱,就业能力变弱,甚至基本生活能力变差的群体,包括贫困群体、疾病群体、失业群体、文化异类群体等。这些弱势群体主要活动在社会边缘,与主流社会生活方式格格不入,在体育健康权保障方面也得不到根本保障。政府和社会的许多保障活动都只停留在浅层意义上,表现为偶尔的媒体宣传、形式上的关注慰问活动,难以从根源上保障城市弱势群体的体育健康权。从形成社会发展的健康机能出发,建立保护和实现城市弱势群体体育健康权的制度化路径,才能从根本上解决问题。

1 城市弱势群体体育健康权及其需保障性

从诉求主体层面看,体育健康权是社会成员均具有享受基本公共体育服务的权利。从供给主体层面看,政府是面向全体社会成员提供公共体育服务的行为主体,体育健康权的最终落实程度与政府公共体育服务供给能力密切相关。但是从现实情况看,目前公共体育服务和产品的分配更倾向非弱势群体,导致分配有失公允。因此,对于这些公共体育服务的供给应当适当向城市弱势群体倾斜,以确保起点的相对公平。

1.1 体育健康权的内涵

从根本上看,体育健康权是体育权的核心内容,应当以保障社会民众的身体健康作为开展体育活动的目标。如:全民健身活动是践行体育权的典型代表,其配套的公共设施是面向社会大众开放的。全民健身体育活动与竞技体育活动、校园体育活动是不同的,虽然后两者也是建立在身体健康基础上,但却将体育凝聚在卓越、教育、荣誉、营生方面,而公共体育活动仅仅是满足日常休闲,通过体育保障身体健康。本文所研究的体育健康权并不等同于生命权或自由权,它并不属于人身不受他人伤害、行动不受无端干涉的范围,对于其所属的范围应该是群众追求美好生活的范围。^[3]明确定位后,可将体育健康权理解为实

现美好生活诉求的权利,是在生命权、财产权以及自由权等基本权利实现之后产生的更高层次权利。当群众需求从底层向高层发展,体育健康权则成为了人们更高级别的权利追求,尤其在经济高速发展的当下,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为我国社会的主要矛盾。在这样的发展背景下,如何保障群众能够切实获得体育健康权是值得研究的课题,同时也是推进体育健康事业全面改革与发展的目标。

作为基本权利的构成,体育健康权是指人们可以平等享受体育公共服务,不受无端干涉的权利。在一定程度上,体育健康权是自由权的体现,它也展现了社会成员对公共体育服务的诉求。从主体视角看,人人都能享受平等的体育公共服务;从供给视角看,政府向所有社会成员提供公平的体育服务,并且最终落实体育健康权还是需要依靠政府供给的体育公共服务实现。为此,我国政府及相关部门联合制定了《“健康中国 2030”规划纲要》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《体育强国建设纲要》,这些指导文件要求政府部门面向公众开放体育场馆,开展全民健身活动,积极保障体育健康权。由于个人或社会组织无力提供公共体育服务,只能由政府专门负责提供。2015 年我国制定的《国际体育教育、体育活动与体育运动宪章》明确规定了政府、体育机构、教育行政机构对于公共体育服务的供给职能,还强调了政府、体育机构以及教育机构要支持和发展全民健身活动。同时,公共部门应该提高体育服务输出的数量和质量,满足群众的体育健康权需求。

保障公民体育健康权,需要把握好平等优先和自由两个关键性原则。平等优先原则要求基本公共体育服务供给必须保障所有成员都能均等享有,从而实现体育公共服务的均等化发展,这也印证了公平公正的要求;自由原则要求在体育权利扩展诉求之上,政府运用程序设计和制度输出,促使体育资源在市场、社会中实现公平竞争。在落实平等优先原则时,看似存在一些“不平等分配”的情况,其实是根据特定历史和特定情况设计的,以这样的看似不公的做法弥补弱势群体,实现正义补偿,这样能够保障所有社会成员均处于公平起点。《“健康中国 2030”规划纲要》提出:健康中国建设路径要体现公平和公正,要减少城乡地区的差距,要实现公平公正的体育健康网络的全面覆盖。基本公共体育用品分配要优先满足弱势群体的体育健康需求。如:妇女群体、幼儿群体、残疾

群体,以及生活水平较低的贫困群体。他们对于公共体育服务更加依赖,因此对体育公共服务分配上应该有所侧重,如此才能实现真正的公平,才能保障体育健康权。^[4]

1.2 城市弱势群体体育健康权需保障性的证成

第一,保障城市弱势群体的体育健康权是解决我国当前主要矛盾的必由之路。党的十九大报告提出了“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重大判断。在经济总量不断攀升的情况下,我国贫富差距扩大,城市各阶层之间、城乡之间的群体矛盾加深,社会发展需要从更注重效率转移到更注重公平上来。尤其是对于宪法中规定的各项社会经济权利,由于以前政府的财政、服务能力有限,很多权利都成为了“纸面上的权利”,新的时期要促进这些社会经济权利的落实,一方面政府主动履行自己的义务,另一方面公民也可以通过司法途径争取到自己应有的权利。保障好城市弱势群体的体育健康权,提高其身体素质,增强其生活幸福感,找到实现社会公平、奔向全面小康社会的路径。

第二,保障城市弱势群体的体育健康权是提升我国城市竞争能力的重要手段。相较于乡村地区,我国的城市在国家和地区的经济建设、政治建设、科技文化建设中起到关键作用,必须具有社会竞争力。相应地,城市中的劳动力素质也显得尤为重要。如果一个城市的弱势群体较多,则劳动力素质不能满足城市发展的需求,导致该城市在竞争中处于劣势地位。从目前我国城市的劳动力供给来看,存在城市劳动力不足的问题,相当一部分弱势群体影响了城市劳动力供给。因此提升城市竞争实力,势必要从弱势群体入手,提高弱势群体的体育素质、经济素质、文化素质等。

第三,保障城市弱势群体的体育健康权是健康中国的重要表现。《“健康中国2030”规划纲要》明确提出:政府在健康中国建设中要发挥主导作用。具体而言,我国政府提供体育公共服务,保障人民群众的体育健康权。但是由于各地区的情况不同,社会经济基础不同,群众体育健康权的践行存在一定差距。除提供服务外,政府还应该发挥资源配置的作用,让群众最大限度享受到体育供给服务,推进健康中国建设。健康中国需要推进体育事业,因此政府必须承担保障公民体育权利的义务。^[5]

2 检察机关保障城市弱势群体体育健康权的意义

目前我国的国家机关在保障城市弱势群体体育健康权时存在立法机关立法工作不到位、行政机关治理能力不足、启动相关诉讼难度大等问题。检察机关当前可以通过积极作为发挥以下作用:督促完善相关立法、监督行政机关合理制定相关政策、促进法院完善相关案件审理方法。

2.1 其他国家机关在保障城市弱势群体体育健康权中存在的不足

第一,立法机关的相关立法不健全。我国已有多部法律对体育健康权做出了相关规定。在《宪法》中主要体现在以下方面:第二十一条规定“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质”;第四十六条规定和第四十七条规定“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由,国家对于从事教育……和其他文化事业的公民,有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助”。通过梳理可发现,虽然立法中没有明确提及公民的体育权利,但体育权利体现在宪法规定的公民的社会文化权利、健康权等方面。《体育法》第一条明确规定“根据宪法,制定本法”,《体育法》为体育健康权提供了有法可依的规范保障,也为体育事业发展提供理论指导。行政部门颁布的《学校体育工作条例》《全民健身计划纲要》等,也为群众体育健康权提供了制度保障。2003年制定的《公共文化体育设施条例》第二十七条规定:“因城乡建设确需拆除公共文化体育设施或者改变其功能、用途的,有关地方人民政府在做出决定前,应当组织专家论证,并征得上一级人民政府文化行政主管部门、体育行政主管部门同意,报上一级人民政府批准,涉及大型公共文化体育设施的,上一级人民政府在批准前,应当举行听证会,听取公众意见”,可看出国家强化监督、维护公众体育权的力度。同时,地方立法机关也制定了地方性的体育健康规章,以推进体育公共服务的供给。例如,《上海市市民体育健身条例》第四条就明确规定,上海市民有参加体育健身活动的权利,残疾人也平等享有该权利。此外,教育领域的法律法规也对公民的体育权利做出了关联规定。例如,《教育法》第四十五条规定:“教育、体育、卫生行政部门和学校及其他

教育机构应当完善体育、卫生保健设施,保护学生的身心健康”,多维度保护了公民的体育权。

纵观体育健康事业的发展历史,我国公民体育权利的保障已经取得阶段性成果,但也存在一定问题。当前针对公民的体育权规范保障已经初步形成以《宪法》为指导,以《体育法》为龙头,以《全民健身条例》为骨干,以部门规章和地方性法规为基础,以规范性文件为补充的体系。但是,不可否认的是,体育权相关的立法工作在具体法律的可行性以及体育健康权的规定等维度仍存在一定的不足。这主要体现在:一方面,关于体育权的法律价值目标存在偏差。我国立法过于看重效率,往往会忽视公平性,虽然短期内可获得突出成效,但对可持续性发展并不利。也正因为如此,法律规范在制定过程中会对部分社会群体在社会变革中的地位、作用认识形成偏差,给予经济增长突出的行业和发展优势突出的阶层更多关注和保障,而较少关注甚至忽视经济增长效益差的行业和阶层。同时,由于城市弱势群体的表达渠道不畅、表达方式单一、群体素质存在差异,故而在立法活动中鲜少会对其政治诉求给予特别关注。另一方面,缺失对于体育健康权的法律规范保障。“健康”更多地是作为一项理念贯穿于体育立法工作中,在我国现行法律体系中,“体育健康权”并未以明示的方式明确进入各部法律法规的具体条文中。例如,《宪法》第二十一条、《体育法》第二条、《公共文化体育设施条例》第十六条等内容均规定以“健康”为理念开展体育活动。《体育法》第五条规定:“国家依法保障公民平等参与体育活动的权利,对未成年人、妇女、老年人、残疾人等参加体育活动的权利给予特别保障”,以概括规定的方式对弱势群体的体育权利进行保障,但仍未对体育健康权的规范地位进行明确规定。由此可见,在现行法律体系中,对于城市弱势群体乃至全体公民的体育健康权仍然缺乏明确的规范保障。

第二,行政机关在相应领域的治理能力不足。政府实现体育公共服务依然坚持同质化方式,过多关注以便利的方式完成体育公共服务供给,而不考虑其行政行为的便民程度,因此未满足个性且复杂的民众体育健康需求。同时,个别机关部门对公众需求的信息掌握不及时,很多工作仅是流于形式,忽略了同民众协商以及同民众共同治理体育服务问题的重要性。此外,政府提供的体育健康服务内容单一,影响了市场化和效率化的发展,未能深入到群众当中了解群众的根本诉求,在体育健康事业发展中没有形成协商与

合作机制。甚至一些地方政府认为群众体育是体育部门的事情,对此并不过多关心;一些地方政府主导建设了体育场馆、健身广场等项目,但是并未满足实际发展需求;一些项目突出形象,甚至成为某一城市的名片,但是这些项目的实用性不足,影响了实用效果。

政府在保障城市弱势群体体育健康权方面需要发挥正向引导作用。政府的社会治理方法和水平在很大程度上影响着体育健康权的保障程度。因此,应当在确保体育基本公共服务的基础上,以最小化的干预程度,为群众开展体育活动提供充足发展空间;通过宣传引导、经费投入、设施完善等措施,从宏观层面引导民众体育发展方向;还可以依托服务购买、财税优惠等方式,鼓励组建体育公益组织,保障其持续运营和健康发展,以丰富社会供给,满足群众的体育健康需求。综上所述,行政机关要引导建立大众性的、多元化的体育服务体系,完善配套体育设施,改善群众运动条件,为更多群众提供精准的体育服务和完善的体育设施。同时还需要兼顾不同地区、不同民族的需求,创建多元化体育服务机制,适应多元化、全方位的体育发展现实,使弱势群体可以均等享受体育健康服务。

第三,(狭义)司法机关启动相关诉讼难度大。司法机关在保障城市弱势群体体育健康权的实施过程中可以发挥的作用受限于立法的质量。根据当下实施体制看,各级人民政府、政府工作人员是基于体育政策、法规规定的主体力量,他们都是根据上级分配任务去执行,承担相应的责任、权力以及义务。《体育法》及《全民健身条例》也有相关规定,但是在履行体育健康权的具体规定中,对于政府人员或组织违反法律规定的行为方式和责任后果,立法中鲜有规定。鉴于这样有义务却无违反义务后果的法律,其权威性难免会受到质疑,实际践行活动中难以保障群众的体育健康权,也难以指导政府履行提供体育服务的职责。在此意义上,《体育法》需明确政府提供体育公共服务的责任,在其违背《体育法》的具体规定和原则精神的情形下,应即刻启动司法审查机制,追究违反法律法规的政府部门、工作人员相应的法律责任。与此同时,还需要完善法律责任,优化法律规定,避免存在法律真空的情况,保障相关法律法规的可行性和科学性。^[6]

对于弱势群体而言,法律只有可接近和可依靠的情况下,才能增强该群体对法律的信仰,法律的实际效用才能在最大程度上得以显现。对于法院而言,要

考虑弱势群体的需求,为其提供便捷高效的诉讼渠道,制定解决问题与矛盾的科学程式,才能切实保障弱势群体的权利,降低弱势群体采取非理性或暴力手段处理矛盾的可能性。根据与诉讼法专家探讨后的结论,当事人之间出现权利冲突或矛盾时,他们会选择对诉讼机制、诉讼资源进行权衡,从而确定是否启动诉讼机制,这更加强调当事人在司法权实施过程中的自助作用。福利型诉讼机制表明,国家审判机关会根据司法资源的情况去介入司法诉讼活动,以保障权利及时转化和真实转化,该诉讼机制强调国家司法权的实施过程中对当事人所起到的辅助作用。如果当事人受到侵犯,他们可以选择低成本的诉讼机制解决问题和纠纷。

对比上述两种机制,诉讼机制的有效启动与起诉条件和诉讼费用等密切相关。为最大限度发挥诉讼机制的正向作用,应当从以下方面寻找优化路径。一方面,受案范围、审查形式、审查约束之间具有一定关联性。一般情况下诉讼法律对法院案件受理条件进行了规定,但是这些规定内容都是形式化的,并非实质性的,因此在处理案件时,需要明确当事人权利义务是否符合法定形式,如果符合规定就应受理。另一方面,合理的诉讼费用对于提高弱势群体对诉讼的期待具有强化作用。在改革过程中需对费用标准进行调整,以及进一步提出诉讼费用减免的法定情形和具体标准,以此减轻社会弱势群体经济负担,从而优化当事人层面的诉讼费用标准以及保障诉讼费用使用情况的知情权,从而有效维护当事人的诉讼利益,这样也可以合理配置司法资源,保障弱势群体的诉讼需求,更高效地开展权利保障工作。^[7]

2.2 检察机关保障城市弱势群体体育健康权的必要性

检察机关在保障公民的体育健康权的实践中可能面临城市弱势群体广泛而检察机关资源有限的困境,导致检察机关只能选择性发起,其宣誓性意义大于实际保护意义。为此,检察机关应当在以提起民事、行政公益诉讼,提起刑事诉讼,提出检察建议等方式保障公民的体育健康权的同时,建议、督促和监督立法机关、行政机关以及司法机关履行各自职能,从规范、制度、程序等方面完善城市弱势群体体育健康权的保障体系。

第一,督促完善相关立法。我国现在的体育立法并不完善,让居民权利能够更好地践行与行使,需要建立并完善相应的救济机制,完善配套立法,构建体育健

康纠纷的救济渠道。具体到有关城市弱势群体的立法中,存在一些问题。首先,政府针对弱势群体的立法多数都是形式层面的民主和平等,对于实质性平等没有给予足够重视。比如:我国虽然有关于老年人、残疾人的法律保护规定,但是如何给这些弱势群体提供对等物质条件,在立法中并无相关规定。同时,上述群体的体育权被侵犯后,如何治理,如何提前预防,如何惩罚侵犯者行为,现行立法对此都是泛泛而谈,缺少可行性规定。其次,弱势群体利益表达机制有较多不足,缺乏畅通的表达渠道和多元化的表达方式。弱势群体由于表达渠道受限,社会关注度不高,再加上自身文化素养存在差异,难以准确、全面地表达自己的利益诉求,也缺乏对于政府履职的监督意识。最后,政府在具体落实过程中存在行政不作为的情况。部分弱势群体利益受到侵犯,政府未能主动积极地查处问题,也没有建立相应的预防机制。同时,部分弱势群体因户籍身份限制,无法享受相应的体育公共服务。对此,在完善相关立法之前,检察机关可以率先承担起维护公共利益的责任,用自己的专业能力对相关法律的适用进行宣传 and 引导,通过司法途径保障城市弱势群体的体育健康权不受侵犯,敦促行政机关切实履行好保障城市弱势群体体育健康权的义务。

第二,监督行政机关合理制定相关政策。积极权利的实现需要行政机关的主动作为,而拥有权力的人不一定会善用权力,权力经常有被滥用的可能。在保障公民的体育健康权的过程中,行政机关可能热衷于搞形象工程,而不考虑公民的切实需求,存在建造的体育公共设施不符合民众的锻炼习惯或在使用过程中进行收费等问题;或者行政机关可能优先向社会上地位高的人群提供体育公共设施,因为他们的话语权大且政府也急需寻求他们的支持,在这一过程中城市弱势群体的权利往往容易被忽略。目前我国的体育资源分配存在不均衡的情况,部分功能过于单一的场馆被长期闲置,例如为专业赛事修建的场馆,而适合大众化运动的场馆却供不应求,例如足球场、篮球场、羽毛球场馆等。这体现了公共体育资源供给同需求不匹配的问题。而检察机关作为我国的法律监督机关,可以有效地发挥其对行政机关的监督和制约作用,产生的效果远大于普通民众和社会团体。

第三,促进法院完善相关案件审理方法。保障城市弱势群体体育健康权首先要从普法和立法做起。普通民众对于公民体育权利的具体内容以及权利保

障措施等并不熟知。虽然体育权利相关立法已经实施多年,但在司法机关处理的案件中,有关体育权的诉讼并不常见,这也可以间接反映出国内民众体育权意识普遍不高。为有效破除上述发展困境,可以从以下几个方面着手。首先,提升公民体育权意识,做好体育权的宣传教育工作。其次,由于体育健康权主要是一项需要由政府主动作为来保障的积极权利,加之我国目前的体育权利相关立法过于宽泛,公民个体难以找到可以保护自己权利的途径,因此需要政府发挥积极主动作用。最后,体育健康权的保障主要表现为相关体育设施的建设,其涉及到分散的不同个体的公共利益,一般群众很难有动力通过诉讼途径来维护自己的权利,因此就需要检察机关的介入。法院应该如何审理积极权利的案件在实践中仍属于空白领域,可以借鉴国际经验发展出一套审理积极权利案件的方法。^[8]

3 检察机关保障城市弱势群体体育健康权的路径

国家对公民的体育健康权负有三种义务,即尊重、保护和实现义务。检察机关通过民事公益诉讼防止第三方对体育健康权的侵犯,通过提出纠正行政违法的检察建议和提起行政公益诉讼保证政府不得侵犯公民现有的体育健康权,及时采取适当政策确保体育健康权的充分实现。此外,当行政机关在处理公民体育健康权相关事宜中涉及到职务犯罪时,检察院可以依法提起刑事诉讼,以严惩政府利用职务肆意侵犯公民的体育健康权的行为。

3.1 依照法律规定提起民事公益诉讼

与社会权、经济权对应的是国家义务,挪威学者 A·埃德的研究给出了全面精准的分析。国家需要承担的责任主要有三种:尊重义务、保护义务和实现义务。其中:尊重义务要求政府尊重社会发展和经济发展规律,不能对其进行干涉;保护义务要求政府保护社会权与经济权,防止其他主体对其侵犯;而实现义务是政府使用法律、行政、预算、司法以及其他方式保障权利顺利运行。^[9]民事公益诉讼主要要求检察机关尽到保护的义务,即防止第三方对体育健康权的侵犯。当下多数城市出现了体育资源供给不足、体育资源利用不科学的问题,尤其是院校体院场馆是否对社会开放,对此承担的责任和费用如何划分,至今尚未得到有效解决。虽然政府倡导学校体育资源对外

开放,但是整体效果并不突出。对于一些个人、社会组织建立的体育锻炼场所,比如体育馆、健身房等设施,如果发现其可能侵犯了公民的体育健康权,检察机关可以在维护公共利益的基础上提起民事公益诉讼。例如某些场所设置了歧视性的进入政策,或实施了垄断性的经营行为等等。

检察机关的权力运用应当坚持以宪法的基本定位为依归,以完成法律监督职责为本位。^[10]事实上,相较于私益救济而言,公益诉讼主体强调诉讼程序的参与性以及具有公共政策意义的裁判结果,从此种意义上看,公益诉讼具备公权力意义,行使公益诉讼本身也具备政治意义。^[11]因此,检察机关提起民事公益诉讼并不会与其法律监督职能相背离。但是,检察机关提起民事公益诉讼的范围存在一定限制,并且若有其他机关或组织提起民事公益诉讼,检察机关则可以从支持诉讼的角色转向更充分地履行自身的法律监督职能。比如:某些领域没有机关、组织提出诉讼,这样的情况下只能由检察机关提起,它似乎成为最终的救济手段。^[12]民事公益诉讼主要针对一般公民的体育健康权保障发挥作用,因为其纠正与监督的对象是在市场竞争中发生的相关问题,目的在于维护公平的市场竞争秩序,而不能要求市场主体损害自己的利益去主动优先保障城市弱势群体的体育健康权。

3.2 依照法律规定提出纠正行政违法的检察建议

提出行政违法的检察建议与提起公益诉讼主要是督促政府尽到对体育健康权的尊重和实现的义务。在行政领域中,法律监督权主要涉及到两个关键内容:一方面,确保法律的正确适用;另一方面,保障公民的公共权益。当前,我国相关立法缺少保护机制,在“直接利害关系人”标准下,对原告限制较多,其他主体权益很难得到保障,根据相关组织机构授权,检察机关作为提出公益诉讼的主体,^[13]它在诉前程序中可以发挥主动作用,要求行政机关改正不当行为或做法,或者根据行政机关履行责任的情况让其改正。在整个诉讼环节,检察机关对应的都是那些不作为或者违反法律规定的行政机关或社会组织,那么如何确定行政违法,除需要考虑公益受损的后果外,还需督查相应主体纠正结果,履行职责的情况。

尊重义务要求政府不得侵犯公民现有的体育健康权,如行政机关不合理地破坏或拆除相关体育设施。根据实现义务要求,政府可通过立法、行政、司法、预算等多种手段和措施保障权利实现。行政机关完全不制定保护体育健康权的相关政策,就构成行政

不作为,或者制定的政策明显不合理。在这些情况下检察机关都可以对行政机关开展监督工作。近年来,公民与健身房、体育发展公司、体育俱乐部等主体之间因生命权、健康权发生的法律纠纷日益增多,诸如赵某与天津威卡天成体育发展有限公司健康权纠纷案^①,陕西达博体育文化传播有限公司与牛乾伟生命权、身体权、健康权纠纷案^②等等,公民的体育健康权受到严重威胁。为有效解决上述纠纷,检察机关可以向行政机关发出检察建议,建议行政机关下属的相关部门严格审批和检查健身房和体育俱乐部等机构的经营资质,监督行政机关积极完善体育基础设施建设的相关法规,制定体育健康保护规范性文件、组织听证会以平等保护城市弱势群体的体育健康权。例如,检察机关发现行政机关明显没有实施相关法律规定保障公民体育健康权的义务,可以向其发出检察建议要求其履行建造相关体育公共设施的行政义务;行政机关在履职过程中忽视对农民工等弱势群体的保障,检察机关可以发出检察建议要求其重视城市弱势群体的体育健康权的保障,尽快将其保障水平提高到与一般城市居民相当的保障程度。

3.3 依照法律规定提起行政公益诉讼

由于保障公民体育健康权主要通过向公民提供体育设施来实现,而行政机关则是提供体育公共服务的主体力量,检察机关可以选择行政公益诉讼的渠道监督行政机关行为。一般都是检察机关提出,虽然打破了权力均衡关系,但是在我国这样的典型行政国家中,设计这样的诉讼机制能够有效制约日益扩张的行政权。在当前的制度体系下,检察机关所发挥的作用远远超过了其他诉讼主体机关。主要体现在:第一,检察机关通过公益诉讼方式监督行政机关,这样的监督方式和行政内部监督不同,也不同于人大监督,它是常态的、个案的监督机制;第二,检察机关与行政机关相比,是利害关系之外的第三者,能够居于中立地位客观公正地提出监督意见,也可以保护公众权益。对社会组织和群众而言,检察机关能够协助公众提起公益诉讼,提出“请求法院确认相关行政机关做出的行政行为违法,并请求法院判令行政机关履行保护城市弱势群体体育健康权的职责”的诉求,借助其公权力获取行政机关违法行为的证据,以促使行政机关不断改善自身履职情况。

在行政公益诉讼活动中,首先应当明确检察机关所扮演的角色,即它肩负着行政公益诉讼人与法律监督人的两种职能,但是这两种职能也有主次之分。第一重职能是行政公益诉讼人职能,用以监督行政机关的行为。而法律监督是其第二重职能,是补充性职能。^[14]同时,检察机关作为行政公益诉讼人,从提起诉讼到解决案件的全部环节中将以诉讼人身份参与诉讼,这是维护公众权益的重要方式。而检察机关的监督权则是备用权利,不能随意影响审判结果,它监督的主要内容是工作人员在审判过程中是否有违法情形。法律监督机关功能的实现建立在诉讼权行使的前提下,检察机关并非以法律监督机关的身份提起诉讼。比如:某一公民主体和行政机关发生矛盾纠纷时,纠纷适用民事诉讼,并不适用行政诉讼,不能仅因为被告是行政机关,就将其确定为行政诉讼,在此情形中行政机关应以民事诉讼活动当事人身份参与到诉讼过程中。此时,检察机关需要明确定位,在履行法律监督过程中要发挥效用,从而有效维护社会秩序。当然,若检察机关在诉讼案件中公开影响诉讼活动,也属于禁止性行为,会对个案产生不利影响。因此在行政公益诉讼过程中检察机关需要临时“忘却”法律监督机关的职能,以求得到客观的司法处理结果。

3.4 依照法律规定提起刑事诉讼

依据现行法律规定,人民检察院可以直接受理的与体育健康权有关的刑事案件包括贪污贿赂案件和国家机关工作人员渎职犯罪等类型案件。经省级以上人民检察院决定后,人民检察院可直接受理利用职权实施的重大犯罪的案件。当前,以是否成立专门机构为标准,可以发现其他国家围绕职务犯罪侦查的机构设置主要有两种:一是政府首长负责的机构,比如新加坡、中国香港地区;二是在司法体制框架内赋予机构或机关以侦查权。

上述两种机构设置方式各自存在优缺点。在政府首长负责的机构设置方式中,虽然权力具有独立性和广泛性,限制空间小,打击性强,但是在此种模式中,侦查权力较大,也会存在权力滥用的风险,加上机构组成繁冗,可能会造成较大的财政压力。而在传统的法制体系中规定侦查权,若在权力系统之中运行,受到权力制衡的影响,权力反而不会被滥用,司法资

① 参见:天津市河西区人民法院“(2022)津0103民初14657号”一审民事判决书。

② 参见:西安市莲湖区人民法院“(2022)陕0104民初1299号”一审民事判决书。

源也能够得到相应配置,避免被过度消耗。但是此种方式查处职务犯罪抗干扰能力较弱,权力保护会形成干预机制。^[15]不同类型机构设置,优势与弊端共存。从总体上看,职务犯罪侦查机构需要建构一定的规范和程序机制,排除外部保护因素的干扰,从而实现机构独立性和高效性,实现司法资源的科学有效配置,充分发挥司法审查的实际效用。在我国的职务犯罪立案与调查实践中,检察机关是主体力量,主要有以下两个方面的考量:第一,检察机关具有法律监督机关的法律地位,能够以其中立性排斥外部干扰;第二,检察机关奉行清廉原则,反腐能力比较强。

4 结语

人民幸福是中国梦的奋斗目标。习近平总书记强调:“人民幸福生活是最大的人权”。人民群众的幸福感和获得感是党和国家一切工作的出发点和落脚点,而身体健康又是一个人享受幸福人生的前提条件。为此国家除需要不断完善医疗保障体系外,更需要从源头做起,保障好公民的体育健康权。如此不仅能够保障公民的生命权、身体权和健康权等人身权利,也能有效节约医疗资源,实现医疗资源的合理配置。当前体育健康权落实的关键问题在于亟需提高对弱势群体的保障力度,城市弱势群体由于在历史发展中受到政策忽略,以及落后于社会经济变迁等各种原因,其体育健康权并未得到科学、全面的保障。我国目前体育立法还不完善,相关立法比较粗疏,立法机关须增强民意代表性,尽快完善相关立法。行政机关需要及时贯彻相关法律规定,积极主动履行提供体育公共服务的职能,在保障体育健康权的过程中要遵守平等优先原则和自由原则,既要优先向弱势群体提供体育公共设施,保障起点公平,又要为体育设施的市场竞争与运作提供公平健康的市场环境。司法机关要加强普法宣传,鼓励公民通过法律途径实现权利、寻求司法救济;同时要简化诉讼程序,降低诉讼费用,为城市弱势群体寻求司法帮助提供低成本、高效性、便捷性的渠道。为实现国家对于公民尤其是城市弱势群体的体育健康权的尊重、保护和实现义务,破除城市弱势群体表达渠道受限、自身素质差异等现实困境,不仅需要行政机关履职提供体育公共服务的主体职责,通过行政许可、行政处罚、行政强制措施等方式保护公民的体育健康权,而且还依赖于检察机关以提起民事、行政公益诉讼,提起刑事诉讼,提出检察建

议等方式对行政机关保障公民体育健康权的行使进行有效监督和保护。总之,立法机关、行政机关、司法机关通力合作,加强对于城市弱势群体的体育健康权的规范保障、制度保障和程序保障,对于维护城市弱势群体的自由权、保障社会公平正义具有重要的现实意义,是完善中国特色社会主义法律体系、实现国家治理体系和治理能力现代化、实现中华民族伟大复兴的重要举措。

参考文献

- [1] 习近平:把人民健康放在优先发展战略地位[EB/OL]. (2016-08-20) [2023-04-28]. http://news.cnr.cn/native/gd/20160820/t20160820_523042902.shtml.
- [2] 中国法院网络电视台. 习近平在会见全国体育先进单位和先进个人代表时强调 开创我国体育事业发展新局面 加快把我国建设成为体育强国[EB/OL]. (2017-08-27) [2023-04-28]. <https://tv.chinacourt.org/23100.html>.
- [3] 姜世波. 论体育权作为一种新型人权[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(4): 44-50.
- [4] 蒋小杰. 体育健康权的分配正义研究——疫情后体育健康事业发展的哲学反思[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(3): 39-45.
- [5] 付春明, 陶永纯. “患不均, 更患不公”: 体育资源供给的“公平”与“冲突”[J]. 体育与科学, 2017, 38(4): 48-54.
- [6] 张战毅, 单一飞. 由体育政策走向体育公平: 我国体育公平机制研究[J]. 武汉体育学院学报, 2011, 45(10): 19-23.
- [7] 刘霞. 我国体育公平缺失的政策解析[J]. 体育与科学, 2013, 34(2): 102-106.
- [8] 黄金荣. 司法保障经济和社会权利的可能性与限度——南非宪法法院格鲁特布姆案评析[J]. 环球法律评论, 2006(1): 61-69.
- [9] 龚向和. 论社会、经济权利的可诉性——国际法与宪法视角透析[J]. 环球法律评论, 2008(3): 85-91.
- [10] 陈文曲, 李皓然. 论我国检察民事公益诉讼的研究路径[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2023, 41(3): 1-10.
- [11] 单锋. 公益诉讼论[J]. 河北法学, 2007(3): 141-145.
- [12] 刘艺. 检察公益诉讼的司法实践与理论探索[J]. 国家检察官学院学报, 2017, 25(2): 3-18, 170.
- [13] 陈瑞华. 论检察机关的法律职能[J]. 政法论坛, 2018, 36(1): 3-17.
- [14] 秦前红. 检察机关参与行政公益诉讼理论与实践的若干问题探讨[J]. 政治与法律, 2016(11): 83-92.
- [15] 陈卫东. 论法治理念下的检察机关职务犯罪侦查权[J]. 人民检察, 2005(13): 16-19.

[责任编辑 江国平]