本版编辑：兰文飞
E-mail：t6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

《慈善法》新规助推社会建设

□王　静



9月1日，我国第一部规范慈善活动，旨在促进慈善事业发展的法律——《中华人民共和国慈善法》正式施行。该法在慈善组织、慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托、慈善财产、信息公开和促进措施等领域的12章112条法律规定，将在增加慈善组织供给、规范慈善组织发展、构筑慈善公信力三大方面有力地推动我国现阶段的社会建设。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央着眼于全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，提出了社会建设的新思路。其中，慈善事业作为现代社会的第三种分配机制，其所独有的保障弱势群体生存权益、促进社会融合、加强社会共同体认知等社会建设作用由此引起了更多的关注和思考。众所周知，现代社会的收入分配问题不仅是一个经济问题，更是一个政治影响深远的重要课题。收入分配问题处理得不好，会引发不同社会阶层的心理失衡。基于对慈善是一种重要的社会资源分配方式的认识，中央提出，支持慈善事业对于完善再分配调节机制的积极作用。

但是，反观我国的慈善事业现状，慈善组织社会化建构不足、慈善诚信缺失、慈善资源配置失衡等问题已经阻碍了慈善事业的发展，甚至基于一些极端公共事件还形成了一些“慈善不善”的偏差性社会认知。这些已经阻滞了慈善事业发挥出正向的社会建设作用。促进慈善事业发挥出积极的社会影响力，共同培育社会的慈善文化，需要认识到现代慈善已与“扶危济困”的传统慈善有了四个主要差异。第一，传统的从事慈善活动的主体主要是自然人，而现代慈善的主要担纲者是慈善组织。慈善组织的数量和能力标志着一个国家的慈善事业发展水准。第二，传统慈善多“授人以鱼”，以扶危济困为主要内容。而现代慈善虽同样关注弱势群体，但更注重的是“授人以渔”。第三，传统慈善活动的范围主要是熟人社会的熟人之间，受地域限制极大。而现代慈善已经通过互联网跨越了地域，甚至国界的限制。慈善已经成为国家间活动的主要形式之一。第四，传统慈善活动的社会效果取决于求助人的个人行为。而在现代社会，慈善组织及其创立的慈善活动平台已经成为决定慈善活动社会效果的主要因素。

与传统慈善相比，时代已经赋予了现代慈善和慈善活动以新的内涵。这就要求，在寻觅发挥慈善事业的社会分配功能的过程中，认清现代慈善组织化发展的基本脉络，把握慈善事业发展的重要社会建设作用，紧紧围绕慈善组织这个核心培育发展慈善事业的土壤。

增加慈善组织供给

国家治理现代化所需要的社会建设，离不开多元社会主体这个要素。在慈善领域实践主体多元化的社会建设指导思想，首先要培育多元的慈善活动主体。目前，我国登记注册志愿者超过1亿人，占人口总数的7.27%；社会组织65.8万个，其中社会团体32.6万个，基金会4719个，民办非企业单位32.7万个。其中，民办的非企业单位等从事慈善活动的社会组织数量仍然占比较少，普遍存在规模小、资源少等问题。在2015年社会捐赠总量992亿元的大篮子中，官方、半官方的慈善组织所获得捐赠数量也占据绝对多数。这就说明，我国慈善事业的发展格局离慈善社会化的发展目标仍有差距，急需打开新生慈善组织的发展空间。此次《慈善法》明确了慈善组织设立的登记制度，取消了设立慈善组织的“婆婆+妈妈”双重审批制度，无异于为慈善组织的快速生长打开了制度瓶颈。一方面，《慈善法》明确了设立慈善组织的登记主管机关，即应当向县级以上人民政府民政部门申请登记。另一方面，《慈善法》严格规定了三十日的审批工作期间，有效预防了审而不批等可能妨碍慈善组织新设的情况。

规范慈善组织发展

适应国家治理现代化需求的社会，需要“强国家强社会”的基本格局。这就需要在国家和社会建设的诸多领域，充分发挥社会主体的作用。在慈善领域更多地发挥社会主体的积极作用，需要建立与慈善事业发展规律相适应的激励制度，即激励社会多元主体主动、积极地参与慈善活动。据统计，我国1000多万个正式注册的国内企业中，99%的企业没有做过慈善捐赠。这说明，我国社会公众，尤其是企业组织的慈善捐款意愿极低。与美国、瑞典等高慈善捐赠比的国家相比，与慈善活动相匹配的激励性制度的缺失恰是重要的制度根源。现行的3%的企业免税比例和美国11%的免税比相比，吸引力相对较低。此次《慈善法》从国家法律的高度第一次明确了规定了税收优惠的基本原则，明确了自然人、法人和其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受税收优惠；向资产组织捐赠实物、有价证券、股权和知识产权的，依法免征权利转让的相关行政事业性费用。应当预见，在上述立法精神的指引下，在相关税收征管部门的积极落实下，《慈善法》新规必将会对潜在的慈善捐赠人群起到积极的激励作用。

构筑慈善公信力

《慈善法》规范慈善组织及慈善活动，将在有效构筑慈善公信力的基础上，促进慈善事业发挥积极的社会价值。公信力是慈善事业的生命线，是构成慈善组织合法性基础的要素之一。没有公信力，慈善将不复存在。一段时间以来，“郭美美事件”“天价帐篷事件”“基金会联名抗税事件”等的接连出现，严重损伤了我国慈善事业和部分慈善组织的公信力。培育社会的慈善文化，发挥慈善事业的积极社会促进作用，都需要筑牢公信力这个根基。《慈善法》抓住了我国慈善事业发展中的要害问题，在慈善组织规范和慈善活动规范两个维度建构了夯实公信力的制度基础。在规范慈善组织的维度，《慈善法》规定了慈善组织的年度工作报告和财务会计报告制度、慈善组织负责人任职禁止性规定、慈善组织法定终止情形、慈善组织清算等法律制度；在规范慈善活动的维度，《慈善法》规定了慈善公募和私募的条件、程序和法律责任，规定了慈善捐赠的财产范围等规则，规定了慈善财产的范围及其使用等规则。这些规则不仅有效地防范了损害慈善公益本质的违法行为的发生，而且明晰了慈善行为的边界，对于正本清源地树立慈善活动的公信力无疑极有裨益。

慈善代表了人类道德发展的方向，慈善事业启示着人类共同体的美好建设梦想。《慈善法》为社会保留了一块远离利益、求真唯善的空间。毋庸置疑，它所倡导的慈和善，将在慈善法律制度的保障下，助力中国社会走向和谐。

依法治国

以“繁简分流”提升司法公正与效率

□危浪平

近日，最高人民法院发布《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》（下称《意见》），这是今后一个时期指导全国法院进行繁简分流改革的纲领性文件。所谓“繁简分流”，按《意见》的要求，就是强调依法快速审理简单案件，严格规范审理复杂案件，实现简案快审、繁案精审，做到该繁则繁，当简则简，繁简得当。

党的十八大以来，人民法院司法改革立足于审判权是“中央事权”和“判断权”的权力属性全面推进，司法责任制、法官员额制、人财物省级统管、司法人员履职保障等一系列重大改革，无一不是围绕这一权力属性展开的，目的就在于建设公正、高效、权威的中国特色社会主义司法制度。在此过程中，通过“繁简分流”优化司法资源配置，繁出公正，简出效率，树立权威，在新一轮司法改革中具有基础性作用。

繁简分流是破除“案多人少”矛盾的重要途径。“案多人少”是当前人民法院面临的突出矛盾，也是新一轮司法改革必须直面的老问题。经济社会发展，特别是经济转轨、社会转型带来矛盾纠纷增多，国家法治化推进和公民法治意识增强，依靠诉讼途径解决各类矛盾纠纷增多，是“案多人少”矛盾形成的根本原因（改革开放以来，人民法院受理案件数量增长了30多倍，但法官人数仅增长了3倍，两者的增长幅度明显不成比例）。特别是“立案登记制”改革后，案件大量涌入法院（据统计，截至2016年7月31日，全国法院受理案件1495.5万件，其中新收案件1187.4万件，同比上升17.85%），审判压力持续增大。为此，应当通过进一步深化改革破解顽疾，建立健全长效机制：一方面要通过完善司法主导的多元化纠纷解决机制分流纠纷，减少进入法院的案件，另一方面要根据案件难易程度等进行繁简分流，优化审判资源配置，实现繁案精审、简案快审，提升审判质效，破解人案矛盾。

繁简分流是新一轮司法改革中的基础性改革。从国内外有关人案情况对比来看，我国法官的年人均办案量与美国、日本等国法官年人均办案量相比相差较大；同时，我国法官数量相比之下似乎也并不算少。对此，我们应该从各国受理案件的类型、诉讼程序、司法成本、统计口径等方面辩证地来看待这个问题，不能只看数据统计表象。例如，从结案数来看，在我国大陆由公安、民政机关处理的纠纷，在其他国家和地区一般以轻微刑事案件、小额民事案件的形式在法院解决，这些案件处理难度不大、审理周期短，但数量非常大，处理完毕后均统计为法院的结案数；从案件审理者看，其他国家和地区法院一般为法官配备充足的辅助人员，大大提高了审判效率，有的还存在大量的非职业法官，他们有权审理占比很大的轻微刑事案件、小额民事案件，但是他们并非正式的法官。因此“案多人少”的矛盾并非伪命题，是客观存在的。同时更应该看到，司法体制机制不健全，审判资源分配不合理，是影响司法效率提高的重大原因。为此，要立足整体性、协同性、关联性的改革方法论，运用系统的方法，以繁简分流改革作为重要基础，全面推进各项改革举措。例如，从法官队伍的专业化、职业化改革角度来看，法官员额制改革将大大提高法官队伍素质，充实一线审判力量，但短时间内会减少法官绝对数量。在案件增加、法官绝对数量减少的背景下，为保障审判质效，通过繁简分流优化审判资源配置、保障审判质效就是必由之路。又如，推进以审判为中心的诉讼制度改革，在审判资源一定的情况下，必然要分清繁简，对于简案可以通过刑事速裁等程序予以快速解决，对于繁案就应积极推进以审判为中心，加大对被告人各项权利的保护，通过庭审实质化，最大限度地防止冤假错案发生。

繁简分流是实现审判体系和审判能力现代化的重要抓手。纠纷解决机制应随社会整体转型而转型，社会转型中出现的矛盾化解需要就是对纠纷解决机制的需求，而纠纷解决机制的转型就是对该需求的回应。当前人民法院的司法能力尚不能完全适应人民群众日益增长的多元司法需求，通过司法改革来提高司法质效是主要的解决之道。一方面，民众对不同案件的司法需求并不一样：对于简单案件，往往希望快速审判，提高效率；对于复杂案件，则更希望严格司法，保证公正。当前，一些法院在审判工作中存在繁简不分、简案办不快、繁案办不精等突出问题，不能完全满足人民群众的不同司法需求。因此，推进繁简分流，既要避免过分突出“繁”，因程序繁琐而导致资源浪费，又要防止片面理解“简”，因单纯追求简化而牺牲当事人合法权益。另一方面，面对日益增加的审判任务，不能简单寄希望于通过增加编制、人员来解决，而是要通过改革，从制度机制上研究采取措施。因此，要以繁简分流为抓手，进一步完善诉讼体制机制、优化审判资源配置，进一步促进审判体系和审判能力现代化、健全提升司法公正和司法效率的长效机制，逐步推动建立公正、高效、权威的中国特色社会主义司法制度。

司法改革

保护个人信息势在必行

□周衍冰

信息时代的快速发展给我们学习、工作带来诸多的便利，但同时因公民个人信息泄露而造成的违法犯罪行为多有发生。公民信息安全，需要全社会重视，尤其需要政府积极参与，从根源上建立起信息安全监管体系，降低信息泄露带来的犯罪和社会危害，为社会良性发展提供干净安全的网络环境。

个人信息安全保护现状

我国公民信息安全形势不容乐观，各类诈骗、广告短信、骚扰电话不时出现在个人的手机、电话和网络邮件中。据2016年6月的《羊城晚报》报道，仅广东省公安机关开展的“安网1号”行动，收缴被泄露、窃取、倒卖的公民个人信息已超过1.1亿条。我国在保护公民个人信息安全方面已经做了一定的努力，在2015年8月通过的《中华人民共和国刑法修正案（九）》中，对“侵犯公民个人信息罪”进一步做了明确，增加了更多的细节，对泄露公民个人信息予以重罚，从之前最高量刑三年提高到七年，但现状还存在诸多不足。

需要一部专门的个人信息安全保护方面的法律。 据统计，我国出台与网络相关的法律、法规和规章约200余部，涉及个人信息保护的法律法规约70部，此外还有一些地方性法规、部门性规章和规范性文件等，但至今依然没有专门的个人信息保护法。在这些立法中，关于个人信息保护的条例比较分散，只有一个或数个条文对个人信息保护进行了规定，缺乏详细定义和处罚规定，在法律有效性程度上属于最低等级。且这些法律条文大多比较笼统，对于哪些个人信息可以收集利用、哪些信息属于敏感信息不能收集利用，没有明细的界定。

缺少一个统一的个人信息保护监管机构。目前对个人信息的监管是按照不同领域和不同部门机关来划分的，缺乏统一的监管标准和监管程序。个人信息泄露往往涉及多个部门的职责，多个部门之间很容易相互推诿，监管的力度和公正性不足。国务院在2014年8月发文授权重新组建的国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作，并负责监督管理执法，但其职责在个人信息保护方面没有具体的说明。

个人信息安全保护机制不够健全。首先，在公民个人信息收集阶段，存在严重的“过度收集”。如一些地方要求填写的助学金申请中不仅包含了姓名、身份证号码、联系方式、住址等基本信息，还有个人照片、银行卡账户、家庭成员、经济状况等数据。不必要的信息被收集起来，不仅没用而且极容易泄露。在这一点上，不仅是一些机关单位，很多商业机构和网络平台在提供服务时也存在过度收集信息的行为。其次，在公民个人信息储存、传播过程中，没有加密处理，给黑客获取数据大开方便之门。再次，以事后惩处为主，缺乏涉及个人信息相关的投诉、调节等机制，往往在个人信息泄露而引发诈骗、犯罪等行为后才进行干预和调查，也缺乏有效侦查的手段和防范措施。此外，在保护公民个人信息方面，没有很好地动员公众参与，缺乏监督和广泛参与。

个人信息泄露的渠道及成因

按信息流通和存储的渠道来看，公民信息大规模泄露主要有几个渠道。

一是掌握大量公民信息的管理服务部门工作人员泄露数据。医院、银行、电信运营商、学校、民航、公安机关等因其部门或者行业的特殊性而掌握大量公民的个人信息。从破获的非法买卖个人信息的案件来看，泄露公民个人信息的源头有一些是相关单位和部门的工作人员，有正式员工也有临时聘用人员，涉及金融、电信、教育、医院、国土、工商、民航等多个行业。大数据产业的发展，使得越来越多的中介或者服务商希望获得潜在客户的信息，可以精准推销业务和商品，在经济利益的驱使下，一些部门工作人员将公民个人信息进行倒卖。另外，整个社会对个人信息保护的意识不够，数据收集相关部门并没有意识到保护公民信息的重要性，不严格执行保密协议、缺乏职业操守。

二是网络运营平台在提供服务时获取数据，共享信息造成数据泄露。一些网络运营平台在提供服务时，要求用户提供比较齐全的个人信息，除了用户名和登录邮箱外，还需要提供手机号码、身份证号码、家庭住址等信息。根据《中国青年报》2016年5月调查显示，81.8%的受访者认为网络运营者、服务平台等存在过度收集用户信息的行为。这些网络运营平台往往对收集的个人信息没有很好的保护，而且在经济利益的驱使下，会选择跟其他平台共享这些公民信息，造成信息泄露。

三是网络“黑客”入侵数据库获得公民个人信息数据。“黑客”主要采用钓鱼网站、木马、免费WIFI、恶意APP等手段入侵数据库窃取个人信息。公民的大部分个人信息被一些部门或其他机构收集后，并没有得到妥善的保存，尤其是电子数据信息，没有进行加密处理。在当下大数据时代，数据复制、传输、转移的过程非常便捷，使得网络黑客很容易通过破获网站或者数据库而轻松获得大量公民的个人信息。尤其是在教育行业，不管是幼儿园、小学入学还是中学、高考、大学建档都需要填写详尽的个人信息，同时包括直系亲属等社会关系网的相关信息。由于信息技术和安全并不是教育部门的主要业务，在信息保护上并没有投入相应的资金和人力财务物力支持，大部分教育部门的网站很容易被“黑客”攻击，造成大量个人信息泄露。

此外，还有因个人原因而造成的信息泄露，如手机、电脑中病毒或者遗失，随手丢的消费小票、火车票、快递单等。

应对之策

加强对公民个人信息的立法保护和法律宣传。制定独立的公民个人信息保护法，规范对个人信息的收集、使用、储存、传播等活动。个人信息保护立法涉及工信部、公安部、安全部等多个部门，必须由国务院法制办等可以综合协调的部门来牵头协调，单独一个部门起草制定，协调成本高且制定的立法容易缺乏实践的可操作性。通过立法约束个人信息收集和使用过程，做到收集前许可、事中监督、事后知情，公民有权拒绝过度信息收集，提高个人信息使用的科学性和安全性。政府应重视法制教育，宣传普及网络法律知识，提高公民个人信息保护的能力。首先，要使网络隐私权的概念为人所熟悉，了解隐私权的内容、什么行为会导致隐私侵权、网络隐私权被侵权后该如何处理。此外，学校、家庭和社会可采取举办网络法律问题讲座、发放网络法律简明读本等，增强公民在网上的守法意识与安全意识，积极营造良好、友善的网络氛围，避免人为的信息泄露。

建立健全公民个人信息保护机制。在政府主导下，建立个人信息保护的监管机构。明确统筹监管个人信息保护的部门，制定个人信息收集的目的、内容、过程和权限等，设计规范完整的信息管理流程，科学合理地收集信息、使用信息和销毁隐私信息。针对公民个人信息保护，要形成良好的行业自律模式，在政府主导下建立起健全的惩治监督机制并在良好的法律环境中实施。政府应鼓励互联网公司充分发挥技术优势，研制出有利于保护公民网络隐私的信息平台或者软件，通过特定的平台和软件起到过滤不安全站点的效果，用先进的技术提高对公民网络隐私权的保护。

加强行政机关内部数据库的管理。政府相关单位应加强自律，禁止运用公权力侵害公民隐私，泄露公民个人信息。政府机关尤其是公安系统、教育系统拥有大量个人信息，而近年来电信诈骗等违法犯罪事件多发，背后原因就是一些政府机关信息泄露。针对这种情况，应着力加快研发防止个人信息泄露的技术，对数据存储和传播进行加密处理，利用先进技术不断完善保护公民个人信息的技术手段。同时，还应选拔专门的网络技术人才组成专门的机构来进行公民信息安全的维护工作。

明确并监管网络服务提供方的社会和法律责任。强调网络服务提供者保护公民个人信息应承担义务及相应的社会责任与法律责任，有效地采取技术处理措施，遏制个人信息泄露。网络服务提供者应承担起信息的审核工作，从技术层面上加强监管和注意义务，保护个人隐私及其他个人信息免于被“人肉”和泄露。

参考与借鉴