



HONGGUO SHEHUI ZUZHI

中国社会组织

改革发展舆情报告

GAIGE FAZHAN YUQING BAOGAO

李 勇 主编

周红云 马树海 沈新华 副主编

(2013)

HONGGUO SHEHUI ZUZHI

中国社会组织

改革发展舆情报告

GAIGE FAZHAN YUQING BAOGAO

李 勇 主编

(2013)

周红云 马树海 沈新华 副主编

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织改革发展舆情报告. 2013 / 李勇主编.
—北京: 中国社会出版社, 2015. 1
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4927 - 3

I. ①中… II. ①李… III. ①社会组织管理 - 舆论 -
研究报告 - 中国 - 2013 IV. ①C916②G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 300940 号

书 名: 中国社会组织改革发展舆情报告 (2013)

主 编: 李 勇

副 主 编: 周红云 马树海 沈新华

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 张铁纲

责任编辑: 郑双梅

助理编辑: 刘延庆

责任校对: 张爱华

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124835

邮购部: (010) 58124845

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124856

网 址: www. shebs. com. cn



中国社会出版社官方旗舰店

社会工作者考试教材唯一指定天猫店 Tel: 010-58124835

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 192 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元



此报告的研究和出版得到了华民慈善基金会的资助

目 录

第一章 舆情总论	1
第一节 社会组织舆情监测背景	2
第二节 舆情监测数据来源与分析方法	3
第三节 2013 年社会组织舆情综述	4
第四节 舆情走势分析	6
第五节 社会组织报道量最多的五大媒体	8
第二章 舆情动向	9
第一节 社会组织管理制度改革	10
第二节 社会组织透明度	12
第三节 社会组织人才问题	13
第四节 网络捐赠监管	14
第五节 社会组织作用发挥	15
第六节 社会组织培育扶持措施	16
一、政府职能转移	16
二、购买服务	17
三、建立孵化基地	17
四、资金支持及公益创投	18
第七节 行业协会垄断现象突出	18
第三章 各省份社会组织舆情信息综合指数	19
第一节 舆情信息综合指数	19
第二节 各省份社会组织改革发展政策出台情况	23

第三节 各省份社会组织信息网更新情况	30
第四章 2013 年舆情专题报告	35
第一节 专题一 政府向社会力量购买服务	35
一、当前政府购买公共服务存在的问题	45
二、推进政府购买公共服务的建议	47
第二节 专题二 国内网络募捐舆情分析	50
一、网络募捐现状	50
二、网络募捐发起主体及运作方式	51
三、网络募捐存在的问题	53
四、规范网络募捐的建议	54
第五章 2013 年舆情案例分析	57
第一节 案例一：“政社互动”的救灾模式	57
一、三位一体的“政社互动”救灾模式	58
二、“政社互动”救灾模式的主要内容	58
三、“政社互动”救灾模式的特点及作用	59
四、雅安“政社互动”救灾模式评价	61
五、“政社互动”救灾模式存在的主要问题	62
六、“政社互动”救灾体系的完善	62
第二节 案例二：《广州市社会组织管理办法（草案征求意见稿）》 公开征集意见舆情分析	74
一、舆情走势	75
二、舆情特征	76
三、观点评论	77
第三节 案例三：嫣然基金善款“下落不明”	83
一、李亚鹏被曝借公益敛财舆情分析（1）	83
二、李亚鹏被曝借公益敛财舆情综述（2）	87
第四节 案例四：现代社会治理的“温州模式”舆情分析	89
一、大胆探索创新，推进登记管理体制变革	91
二、深化平台建设，健全社会组织服务体系	92

三、注重服务大局，突出培育重点领域社会组织	93
四、加大培育扶持，提升社会组织服务能力	94
五、积极引导示范，促进社会组织科学发展	96
第六章 社会组织舆情回应策略	97
第一节 登记管理机关舆情回应：问题与策略	97
一、登记管理机关舆情工作存在的问题	98
二、登记管理机关舆情回应策略与机制	99
第二节 各类社会组织舆情现状及回应策略分析	104
一、各类社会组织发展舆情分析	104
二、各类社会组织舆情工作中存在的问题	124
三、社会组织舆情回应工作策略建议	126
附录 1 社会组织改革发展权威解读	129
附录 2 2013 年全国“两会”有关社会组织的提案议案综述	155
附录 3 其他	167
后 记	192

第一章 舆情总论

党的十八大和十八届二中全会确立了改革社会组织管理制度，加快形成现代社会组织体制，引导社会组织健康有序发展的方向和目标。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）围绕“创新社会治理体制”的新命题，对社会组织改革发展进行专章部署，对社会组织的地位给予空前清晰界定，对社会组织的作用发挥寄予从未有过的厚望。《决定》明确指出，要“激发社会组织活力，正确处理政府和社会关系，加快政社分开，推进社会组织明确责权、依法自治、发挥作用”。2013年，在党的方针政策指引下，社会组织管理制度改革平稳推进，社会组织数量增加，质量提高，活力增强，作用明显，为推进国家治理体系和治理能力现代化，促进改革开放和经济社会协调发展作出了积极贡献。

2013年，在互联网尤其是微信、微博、新闻客户端等新型传播媒体的助推下，社会组织改革发展舆情信息传播呈现出渠道多元、速度迅捷、综合交互等特点。面对新型媒体环境，大多数社会组织加强了对外界尤其是新媒体的回应，呈现出社会组织自身发展与媒体传播互助互促、共同发展、相得益彰的新局面。与此同时，由于我国社会组织发展起步较晚，社会公众对于社会组织发展还缺乏充分了解，部分社会组织自身定位不清晰，活动边界不明确，组织行为失范，尤其是对于媒体的功能和作用认识不足，舆论宣传和危机应对滞后等诸多因素的影响，“信息鸿沟”“信息孤岛”“信息碎片化”传播现象并存，在一定程度上影响了社会组织的健康发展。

本报告研究数据主要来源于中国社会组织舆情信息监测平台，同时整合了来自全国各省（自治区、直辖市）社会组织登记管理机关和部分社会组织的报送信息，采取面上分析与个案研究相结合的方式，对2013年社会组织改革发展情况进行了动态跟踪研究，集中呈现了2013年度中国社会组织改革发展的基本脉络、舆情传播信息的基本特点，并从制度建设、舆情回应等层面，为各级登记管理机关、社会组织提出具有可操作性、前瞻性的策略建议。

第一节 社会组织舆情监测背景

2013年，社会组织的改革和发展，引起了新闻媒体和社会各界的广泛关注，微信、微博、新闻客户端等移动互联传播工具已成为传播社会组织改革和发展的主要信息传播载体。据中国互联网络信息中心CNNIC统计，截至2013年12月，中国网民规模达6.18亿人，全年共计新增网民5358万人，互联网普及率为45.8%。尤其是中国手机网民的规模已超过5亿人，较2012年年底增加8009万人，手机上网占比提升至81.0%。社会组织的媒体信息传播对促进社会组织发展起到了重要的推动作用，如雅安芦山地震发生后，新闻媒体的跟踪报道，在动员社会组织参与救灾赈灾和社会组织的规范管理过程中发挥了极其重要的作用。

改革发展新阶段，社会分工不断细化，社会组织蓬勃发展，其在承接政府转移职能，助推经济繁荣发展，促进社会和谐与稳定等过程中发挥着越来越重要的作用，同时也呈现出部分社会组织自身定位不清晰、活动边界不明确、组织运行发展不规范的现象。面对新时期经济社会发展中出现的新问题，中央在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中就已明确指出，要“健全网络突发事件处置机制，形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局”。对社会组织进行网络舆情及时监测，动态研判分析，并找到行之有效的引导和应对办法，已成为社会组织促进自身规范发展、有序发展和科学发展的时代要求，同时也是各级登记管理机关、社会组织负责人日常工作的重要内容。

但是，当前社会组织登记管理机关和社会组织自身在輿情监测方面，整体能力比较薄弱，缺乏必要的工具手段，国内各大輿情监测机构对社会组织的关注还较少。有鉴于此，2013 年四川民新社会组织发展研究中心（以下简称“中心”）以所承担的民政部“全国社会组织輿情动态监测”项目为依托，以“中国社会组织輿情信息监测平台”为载体，对全国各主要社会组织进行了动态监测分析和跟踪研究，并在此基础上形成了《中国社会组织改革发展輿情报告》。

第二节 輿情监测数据来源与分析方法

本报告数据收集时间范围为 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。数据来源于中国社会组织輿情信息监测平台、各地报送的情况，经筛选整理，共计 783 篇，比较客观和全面地反映了 2013 年度中国社会组织改革与发展的基本态势。项目组信息筛选有三个标准，至少满足一个，方为“合格样本”，这三个标准分别是：改革性、创新性、持续性。

在数据分析方法上，项目组采用以定量研究为主，定量与定性分析相结合；以内容分析法为主，个案分析为辅，内容分析法与典型个案研究相结合的方法，在数据分析过程中确保研究成果客观、真实、准确。通过对 783 篇信息的分析，整体呈现 2013 年中国社会组织改革发展的基本特点、重点领域、关键环节和关注方向等。

定量研究：对 783 篇报道进行整体和分类统计，分析 2013 年度中国社会组织改革发展輿情信息内容分布领域、媒体类型、各省份社会组织輿情信息分布情况等。

定性研究：项目组主要依据社会组织发展的相关的理论与已有经验，抓住社会组织发展过程和发展特征的主要方面，暂时略去同质性在数量上的差异，以普遍承认的社会组织发展理论和基本事实为分析基础，进行逻辑演绎，描述、阐释社会组织发展的一般特征。

内容分析法：从媒体报道和监测入手，引入传播学中的内容分析法，对社会组织发展的相关媒体传播的显性内容进行客观、系统和定量描述，

为分析社会组织发展特征、变化特点,把握社会转型时期社会组织发展内在规律服务。

个案分析法:主要用于分析一些具有代表意义的典型事件或社会组织、报道文本及其媒介,对社会组织的发展环境、应对策略及其环境约束等因素进行具体调查、研究、分析,确定社会组织媒体应对的有利和不利因素、社会效果程度,为提升社会组织舆情应对提供服务。

第三节 2013 年社会组织舆情综述

2013 年,社会组织管理制度改革上升为党和国家重大发展战略,社会组织改革发展备受各方关注,社会组织发挥的积极作用不断得到社会各界认可。国务院《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》实施中期评估报告指出,城乡社区自治和服务功能得到加强,社会组织的功能和作用得到更广泛发挥。9 月 26 日,国务院办公厅印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、国务院取消全国性社会团体分支机构、代表机构设立、变更及注销登记等行政审批项目。各级党委、政府关于社会组织发展的政策相继出台。云南、安徽、福建等地党委、政府,山西、山东、江西、陕西等地民政厅联合相关部门或单独出台推进本区域社会组织改革发展的综合性文件,政社良性互动格局逐步形成。

通过系统分析媒体报道及网民观点,2013 年中国社会组织改革发展舆情出现以下特点。

网络成为社会组织负面舆情信息曝光的主要源头和渠道,社会组织运作监督呈现全民参与态势。广州市白蚁防治行业协会、李亚鹏“中国书院”等事件均是网络爆料人主导舆论的典型体现。社会组织运作透明度最能吸引网民关注,特别是自然灾害发生后(如 4 月 20 日芦山里氏 7.0 地震,7 月 22 日甘肃省定西市发生里氏 6.6 级地震,8 月份东北洪涝灾害等大灾),在社会公众捐赠热情高涨的背景下,舆论对公益慈善类社会组织透明运作、资金使用的关注持续走高。

从舆情数量走势来看,3 月份,伴随着全国“两会”召开、《国务院

机构改革和职能转变方案》的印发，出现了第一个輿情小高峰；4—6月，輿情事件数量呈现平稳下降趋势，至6月份，輿情数量跌至谷底；7—8月，国家、地方陆续推出社会组织管理制度改革举措，輿情数量处于增长态势；9月份，輿情数量达到最大值126条；10月份后，輿情趋于稳定，起伏不大。

从輿情倾向性来看，总体以正面宣传为主。负面輿情信息占5.64%，主要集中在行业协会垄断、基金会信息不公开两个方面。

从輿情信息内容分布看，首先为社会组织自身发展占比最大，为26.15%，涉及社会组织数量、内部治理等方面；其次为政府培育扶持，包括各地各级党委、政府采取扶持社会组织发展的政策工具；最后为管理制度改革，包括社会组织立法、综合培育发展制度、直接登记制度等顶层设计类的宏观信息。

从輿情信息质量综合指数来看，广东省分值最高，报道的社会组织信息数量最多，改革力度较大，创新性工作突出，培育扶持政策工具多样。

从輿情监测、应对情况来看，各级登记管理机关、社会组织輿情监测工作机制还不能满足新时期各项改革工作的需要。

不足之处在于，各主体（政府部门、社会组织、媒体、公众、企业）之间存在着一定的“信息不对称”问题，包括：部分网络輿情事件由于主管部门回应不及时，或是意欲进行“冷处理”，主管部门与媒体、社会公众缺乏沟通，媒体与社会公众对社会的有关基本知识相对匮乏，有新闻报道中出现对社会的误读现象（例如，部分媒体将中国红十字会、中国红十字基金会混为一体，有媒体将“嫣然基金”表述为“嫣然基金会”等）。

2013年社会组织改革发展輿情走势与社会组织管理制度改革进程高度契合：

首先是社会组织管理制度改革进入整体突破阶段。2013年3月国务院办公厅印发的《国务院机构改革与职能转变方案》中明确提出，要改革社会组织管理制度。据不完全统计，2013年各地出台的社会组织管理制度改革类文件达86个。充分表明我国社会组织管理制度改革已进入点面结合、上下互动的整体突破阶段。与此同时，在改革与輿情事件助推下，为进一

步增强社会组织公信力,助推行业健康有序发展,社会各界呼吁加快修订《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。

其次是社会组织加速发展。2013年,在社会组织管理制度改革上升为国家战略大背景下,各地采用多种政策工具扶持培育社会组织,社会组织加速发展,截至2013年12月底,全国社会组织数量达54.7万个,较上年增长9.6%。据21世纪教育研究院和北京西部阳光农村发展基金会调查,在民政部门注册的教育类社会组织有10万余家,其中教育公益组织3000多家,从业人员中拥有本科学历者达59%。全年新增基金会588家,截至2013年12月底,全国已有405所高校成立基金会,净资产总量达到158亿元。第二届中国公益慈善项目交流展示会在深圳成功举办,吸引了828家机构参展,对接项目383个,对接成果超过20亿元,现场对接总计342个项目,金额17.08亿元。

最后是社会组织内部治理能力进一步加强。社会组织制度规范、人才建设、项目运作、透明度提升等工作全面展开。例如,中华思源工程扶贫基金会借助各类媒体,加大信息公开力度,赢得社会各界的信任,实现劝募额度的大幅增长。2013年募捐总额达到1.41亿元,创下该基金会年度募款额新高,同比增长24.36%。

第四节 舆情走势分析

随着社会组织生存环境的不断改善,社会组织活跃度得到大幅提升。2013年4月,国家民间组织管理局新设立专门处室,负责全国社会组织信息宣传工作,初步开创了政务信息公开机制、信息共享机制,并建立起多样化的信息宣传平台。

项目组以“改革性、创新性和持续性”为原则对社会组织改革发展的新闻报道进行了统计。改革性是指事关整个社会组织管理制度改革发展的报道,创新性是指涉及探索社会组织发展的各类制度设计、政策安排的报道,持续性指同一事件在同一时段有国家级媒体报道或转载,且报道天数

不少于两天。经过筛选统计,2013年1—12月份新闻媒体对中国社会组织改革发展的报道共计676篇^①(如图1所示)。

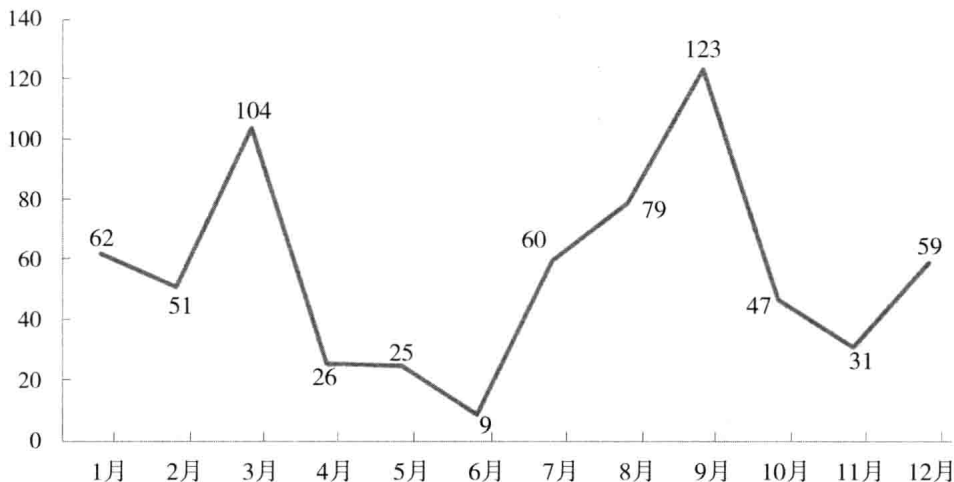


图1 2013年1—12月中国社会组织改革发展舆情信息量走势图

由图1可知,不同月份的新闻报道量有所差异。新闻报道量最为集中的是9月份,其主要原因是各地积极推进政府职能转移及政府购买服务工作,以及第二届中国慈展会的举办引发了媒体对购买服务、慈善改革等问题的关注,并从不同角度予以解读。进一步分析发现,从舆情信息量走势可以发现,重大事件发生、重大政策发布前后是舆情集中爆发时段。

4月份,媒体主要关注社会组织参与芦山地震救援工作,占当月信息报道总量的26.92%。同月,《社会团体登记管理条例》修订提上日程,也引发新闻媒体及社会较大关注。7—9月,媒体对社会组织关注度持续增强,慈善立法、微公益、行业协会垄断、购买服务成为这三个月的热词。7月31日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,专题研究推进政府向社会力量购买公共服务,引发舆论对政府购买社会组织公共服务的讨论。7—8月,新华网连发文章“五问”慈善,一问慈善组织去行政化,二问慈善文明、慈善文化,三问慈善组织善款使用情况,四问慈善组织为何丑闻频出,五问“我们的钱捐给谁”,引发舆论热议。

^① 此处676篇仅为媒体报道,未包括各省份直接报送信息量。

第五节 社会组织报道量最多的五大媒体

统计发现,2013 年对中国社会组织改革发展报道的网媒 56 家,各类纸媒 87 个,其中纸媒包含党报党刊、都市综合报、行业报纸。报道量最多的五大媒体单位依次是:新华社-新华网(56 篇);南方报业集团下属的南方日报、南方都市报、南都网及 21 世纪经济报道(49 篇);人民日报-人民网(41 篇);《京华时报》(28 篇);及中国新闻社-中国新闻网(26 篇),共占报道总量的 29.59% (如图 2 所示)。

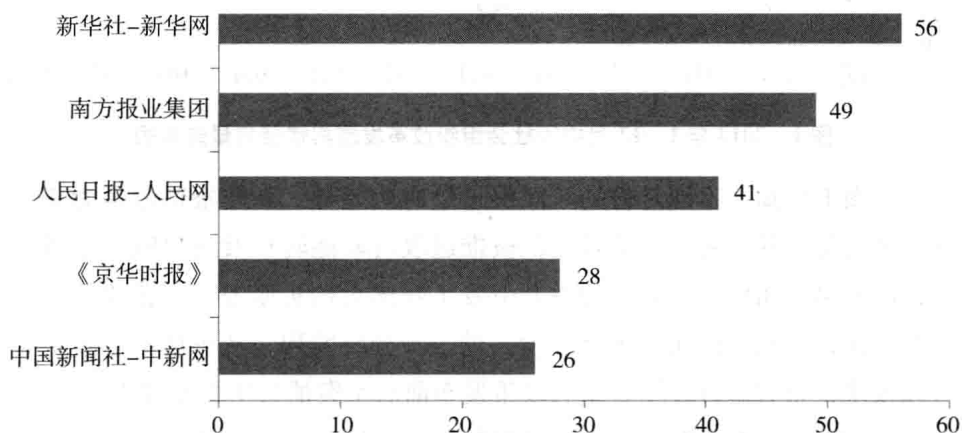


图 2 2013 年对中国社会组织改革发展报道最多的五大媒体单位

报道内容上呈现出具体化、深度化的特点。在报道倾向性方面,人民日报-人民网有 5 篇为负面消息,占其报道总量的 12.20%。《京华时报》有 4 篇,占比为 14.26%。新华网 5 篇,占比为 8.3%。河南宋庆龄基金会的 4 篇负面报道均来自于新京报。

第二章 輿情动向

项目组在分析社会组织改革发展輿情信息内容时，将其操作化为管理制度改革、组织自身发展、组织作用发挥、企业践行公益、日常管理规范、政府培育扶持及实践调查研究工作七个具体指标。“管理制度改革”包括社会组织立法、综合培育发展制度、直接登记制度、行业协会商会脱钩方案等涉及顶层设计的宏观信息；“组织自身发展”包括社会组织数量、自身建设（含党建）、学习培训交流等；“组织作用发挥”包括各类社会组织在经济政治社会文化生态建设中所开展的工作，取得的成绩及其优势等；“企业践行公益”部分是指企业履行社会责任，扶持社会组织开展公益活动；“日常管理规范”是指包括登记、年检、评估等登记管理机关日常开展的工作；“政府培育扶持”指各级党委、政府培育扶持社会组织的主要措施，如政府职能转移、购买社会组织服务、建立孵化培育基地、资金支持与公益创投等；“实践调查研究”是指国家及部委领导、省（自治区、直辖市）主要领导对社会组织发展进行的调研工作。

通过对我们搜集到的 783 篇中国社会组织改革发展輿情信息进行统计分析后发现，有关社会组织改革发展的輿情信息内容丰富且较为分散。占比较高的依次为：25.16% 的輿情信息涉及“社会组织自身发展”，23.12% 的聚焦“管理制度改革”（如图 3 所示）。

综观 2013 年社会组织领域热点事件，主要涉及管理制度改革、社会组织透明度、社会组织培育扶持等方面，集中表明，当前不论是从宏观制度建设、还是微观社会组织自身运作，都存在诸多不足之处，建立现代社会组织体制还需不断细化完善宏观政策，不断加强社会组织内部治理，从制

度层面推进社会组织公信力的提升。

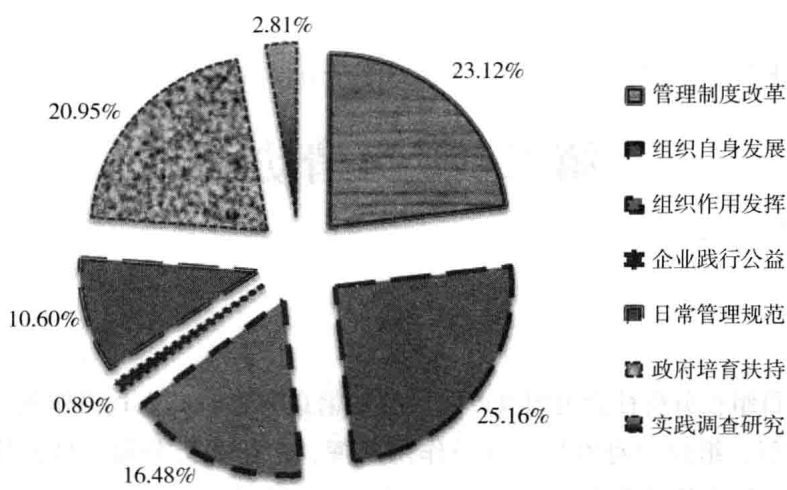


图3 2013年度社会组织改革发展舆情信息内容分布比例

第一节 社会组织管理制度改革

2013年，从中央到地方大力推进社会组织管理制度改革，加快实施政社分开，一是探索建立现代社会组织体制，二是推进行政机关与社会组织脱钩。党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中，对社会组织管理制度改革作出了部署，提出了推进政社分开、发展社会组织、扩大社会组织权利、发挥社会组织作用等方面的重要改革措施。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》全面谋划社会组织改革发展，提出正确处理政府和社会关系、加快实施政社分开、创新社会治理、激发社会组织活力。其中，涉及管理制度改革方面的信息主要包括：简政放权、直接登记、向社会力量购买服务、行业协会商会与行政机关脱钩等。

2013年，国家发展改革委员会、教育部、工业和信息化部、国家旅游局等部门积极推进政府职能转移将部门事项交由社会组织承担。教育部明确指出要发挥社会组织在教育评估监测中的作用，委托社会组织开展教育