

“慈善超市”政策评价

——制约“慈善超市”发展的政策因素

蒋积伟

〔摘要〕 “慈善超市”面临的发展困境是多种因素综合作用的结果，从宏观政策的角度分析，主要有以下几方面问题：政府过于注重动员社会捐助的积极性，而忽视对“慈善超市”输出端问题的解决，造成“捐”与“助”的失衡；对“慈善超市”的功能和性质定位模糊不清，使得“慈善超市”在组织形式与实际运作逻辑之间存在明显的矛盾；过分渲染“慈善超市”的社会效应，缺乏市场观念和成本概念，“慈善超市”造血功能不足；采取“单位”内部动员和宣传的方式，制约了“慈善超市”知名度的提高；缺乏一个宏观的指导意见，使得“慈善超市”管理混乱；忽视义工队伍建设的重要性，“慈善超市”人手紧缺。这些政策层面上的不足，制约了“慈善超市”的长效发展。

〔关键词〕 慈善超市；政策因素；社会救助

〔中图分类号〕 C913.7 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2008) 02-0133-05

2002年7月，辽宁省创新建立了中国首家“扶贫超市”，改变了传统的“你捐我受”的被动救助方式，实行“你提需要，我来捐助”的菜单式服务，发挥了捐助和被捐助者两个方面的主动性，取得了较好的社会效果，并得到胡锦涛总书记的批示：这是城市扶贫的新事物，可选择几个城市进行试点，总结经验，不断完善。2004年7月，民政部下发《民政部关于在全国大中城市推广建立“慈善超市”的通知》，要求各地统一思想，提高认识，因地制宜，积极探索，在大中城市逐步推广“慈善超市”。2004年9月，民政部又下发《关于加快推广“慈善超市”和做好今年“捐助月”工作的通知》，要求各地认真学习领会

中央领导通知指示精神，加快推广“慈善超市”进程，并转发了《辽宁省“扶贫超市”管理办法》，供各地参考。

“慈善超市”在建立之初，得到了政府和社会各界的大力支持，大都是“红红火火”，但在经过一段时间的运营后，部分“慈善超市”出现难以为继的现象，各种矛盾不断凸现，制约了“慈善超市”的进一步发展。为了解现状，发现问题，促进“慈善超市”的良性发展，2007年9月，民政部下发了《民政部办公厅关于开展“慈善超市”情况摸底调查的通知》，笔者作为调研员参加了上海、武汉和成都三地的调研工作。在实地考察的基础上，反思过去，笔者认为，“慈

〔基金项目〕 2007年国家民政部课题“慈善超市的现状、问题与对策研究”

〔作者简介〕 蒋积伟，中共中央党校党史教研部博士研究生，北京 100091。

善超市”在政策层面上存在以下几点不足：

一、宣传内容有待扩展（“捐”和“助”的失衡）

民政部下发的《通知》中都要求开展宣传活动，但往往是着眼于动员社会捐赠的积极性，以解决慈善超市货源的不足。换一种思维看慈善超市，它的良性运营不仅需要充足的货源，也需要相当的客流量。慈善超市要走市场化的道路，增强自身的造血功能，没有一定的客流量，也难以实现。调研过程中，不少超市的管理者反映，除粮油外，其他捐赠物资，尤其是衣被，发放困难。衣物的堆积，成为超市最为头疼的事情。如此看来，不能笼统地看待当前慈善超市货源紧张的问题，某些货源不是不足，而是盈余。如何让盈余的物资流动起来，关系到慈善超市的运营状况。

美国的 LDS 慈善超市，95%的物资来源于社会捐赠，而其中的95%是个人或者家庭捐赠，只有很少一部分是企业捐赠。在捐赠的物资中，小型家电占35%，衣被占40%。LDS 慈善超市为二手货超市，卖的东西没有质量保证，人们都知道坏了可以换，但不能退。LDS 慈善超市经营70多年来，没有政府的拨款，但每年的盈利都很不错，在美国西部有很高的知名度，光顾这个二手超市的除了贫穷的人以外，还有一些人是来选购物有所值的商品，他们不认为二手的东西不好，不认为别人穿过的衣服不能再穿，也不会因为物品不能退货而与超市理论，因为这里的東西比别的地方要便宜很多，人们很热心来这里选购商品。所以，LDS 慈善超市经营得很好，不仅仅因为超市有充足的货源，还因为客流量得到了保证。即是说，一个慈善超市经营状况如何，取决于慈善超市的输入端和输出端两端是否流畅，只解决输入端的问题，而输出端是阻塞的，即使有了充足的货源，慈善超市也未必能够做到运转良好。

反观中国的慈善超市，从2002年7月辽宁省沈阳市建立中国首家扶贫超市以来，慈善超市已经有了5年多的历史，但大部分慈善超市在经历了开业之初的“红红火火”后，便陷入了苦苦挣扎的境地。究其原因，多数专家和负责人都倾向于把慈善超市货源的不足作为超市运转不畅的首要因素，因此，纵观多年来政府关于慈善超市的文件，几乎每个文件都会花掉大量的篇幅要求加强宣传，动员社会捐助的积极性，以此来解决慈善超市货源不足的问题。诚然，货源是慈善超市运转流畅的首要因素，“巧妇难为无米之炊”，加强宣传，保证超市的“源头活水”，是慈善超市

发展运营的重要工作，但在部分货源，如衣物和二手家电等充足的情况下，如何解决它们的销路问题，应该是今后慈善超市宣传工作的另一重要内容。

二、慈善超市功能和性质定位的缺失

1. 功能定位的缺失

如何给慈善超市一个合理的定义，对慈善超市的功能该如何界定，看似一个简单的问题，却关系到慈善超市未来的发展之路是否平坦。目前中国慈善超市的运营状况参差不齐，不否认有成功的案例，但总体发展状况并不如意。当然形成这种局面的因素是多样化的，而慈善超市功能定位的模糊应该是其首要因素。慈善超市在中国已有5年多的历史，5年多来，由于没有一个明确的功能定位，各地慈善超市出现功能紊乱的现象。

从社会捐助的发展史看，慈善超市是经常性社会捐助和扶贫济困活动发展到一定阶段的产物，是对经常性社会捐助活动实现形式的一种创新，它的运营和发展依赖于社会捐助。2004年9月，辽宁省民政厅出台了《辽宁省扶贫超市管理办法》，其中第二条写道：本办法所称扶贫超市，是指以经常性社会捐助站（点）为依托，以解决城市特困居民临时生活困难为目的，以有针对性地募集和发放为主要形式的经常性社会捐助和社会救助机构。因此，慈善超市本来的功能应该是动员和整合更多的社会资源，通过一种人性化的服务方式，帮助困难群众排忧解难。而慈善超市发展到今天，它的运营状况却越来越依赖于政府财政的好坏，自身的功能越来越模糊不清。通过政府出资采购的形式来维持慈善超市，不仅使超市失去了“慈善”之意，其社会效应也在不断萎缩。《民政部关于在全国大中城市推广建立“慈善超市”的通知》指出，兴办慈善超市具有两个方面的社会效应：一是“慈善超市”丰富和完善了社会捐助制度，通过“慈善”超市这个平台，让捐助者更直观地看到捐助效果，扩大了社会捐助参与面，激发了人们扶贫帮困的热情；二是“慈善超市”为城乡贫困群众搭建了一个新的救助平台，通过人性化的超市运作模式，切实体现了民政部门“以人为本，为民解困”的宗旨，对完善社会救助体系起到了积极的作用。而在当前大部分慈善超市依靠政府出资采购的情况下，政府往往会以“出资”为己任，忽视对慈善超市的宣传，造成当前慈善超市的知名度不高。如此一来，慈善超市仅仅体现了扶贫济困的社会效应，而第一个方面的效果却不甚明显。

因此，慈善超市要持续发展，首先应该有一个清晰的功能定位，这是最基础和首要的问题，它关系到我们在何种背景下探索慈善超市的发展模式和运营机制。

2. 性质定位的缺失

目前的慈善超市，既不是民非，也不是社团，处于未工商登记状态，没有独立的法人资格，只能依托街道或者社区，缺乏规范化。这种情况下，慈善超市很难走向市场化。首先，货源和资金难以得到保障。作为捐赠者，奉献爱心当然要奉献得明明白白，而一个非法的组织如何能让捐赠者捐得放心？政府又该如何从国家层面上给予慈善超市以政策上的扶持？其次，客流量难以得到保证。作为顾客，当然更愿意从正规超市购买商品，一旦质量出现问题而诉诸法律时，也有章可循。慈善超市要想走市场化的道路，增强自身的造血功能，不得不考虑客流量的问题，而如此一个身份不明的超市如何同其他超市竞争生存？《通知》中要求各地不断总结经验，强化管理，规范运作，完善制度建设。如果慈善超市连自己的性质问题都得不到解决，还谈何规范化、制度化。

此外，慈善超市的性质问题，也关系到政府在慈善超市中扮演何种角色。由于政府在性质上没有给慈善超市一个明确的界定，多年来，慈善超市一直是各地民政工作的一部分，民政部门在其中起了主导作用。虽然民政部在《关于在全国大中城市推广建立“慈善超市”的通知》中指出：在推广“慈善超市”工作中，政府可以通过委托、授权、购买服务等形式，充分发挥公益性社会团体和社会志愿者的作用，在政策、管理、经费上鼓励与扶持公益性社会团体积极参与社会捐助工作，并使之制度化、规范化，但在慈善超市性质还不清晰的情况下，各地政府还只是把慈善超市作为民政工作的一部分。而慈善超市过于依赖政府，势必会减弱其自身发展的动力，大大减少其独立运营的空间，并可能产生机构惰性，忽视慈善超市的可持续发展。对比国外，中国慈善超市在组织形式与实际运作逻辑之间存在非常明显的矛盾，成为制约慈善超市发展的一大瓶颈。

三、过于注重慈善超市的社会效应

在关于慈善超市不多的几个文件中，每个文件都用了大量的篇幅强调推广慈善超市的社会效果。尤其是胡锦涛、回良玉等中央领导人批示之后，慈善超市被提升到一个新的高度，推广的进程也不断加快。继2004年7月《民政部关于在全国大中城市推广建立“慈善超市”的通知》中提

出用两至三年的时间，在全国大中城市普遍建立“慈善超市”后，2004年9月民政部又下发《关于加快推广“慈善超市”和做好今年“捐助月”工作的通知》，《通知》提出：要争取用一到两年时间在全国大中城市普遍建立起布局合理、运行良好的慈善超市网络。前后两个通知仅间隔两个月的时间，而慈善超市的推广工作却至少缩短了一年的时间，且要求被大幅提高，不再局限于普遍建立慈善超市，而是要普遍建立布局合理、运行良好的慈善超市网络。

慈善超市作为一新生事物，得到极高的评价，并获得中央领导人的肯定和批示。地方政府从贯彻落实民政部要求和领会中央领导同志指示精神的角度出发，往往过于注重慈善超市的社会效应，不惜财力，一哄而上，忽视慈善超市的试点工作。所以，慈善超市在建立之初大都红红火火，而一段时间过后，又会受到资金的制约，难以为继。在政府主导慈善超市的背景下，慈善超市更多的是一种“形象工程”，政府把自己的责任仅仅定位于“出资”和困难对象的资格认证，而不是积极探索慈善超市长效发展的办法。从这层意义上讲，各地对慈善超市的重视程度还远远不够，没有真正把它作为一种社会捐助和扶贫济困的新形式进行有效的探索，从而没能推动慈善超市持久、健康地发展。

另外，政府在人力和财力方面的局限性，决定了其无法支撑慈善超市的长久发展，也无法扩大慈善超市的救助面。慈善超市建立5年来，面对其经营过程中出现的问题，我们往往是在政府主导慈善超市的框架下来寻求解决问题的办法，事实证明，在这种框架下的探索并没有给慈善超市带来一条长效发展之路，相反，慈善超市的生存状况越来越依赖于政府出资的多少。既然如此，政府在慈善超市问题上应有所取舍。在美国，慈善超市一般都属于民间慈善组织，政府也很少拨款，中国民间组织的不发达和自身的弊端，决定了中国慈善超市不可能完全模仿国外的模式，但转变政府角色，使政府由操办者变为推动者，由管理者变为监督者，负责救助对象的资格认证、政策引导，规范超市举办单位的行为，制定慈善政策法规及慈善优惠政策，依法监督管理、规范募捐行为，规范使用捐赠款物，维护慈善组织和捐赠人、受益人的合法权益等，把慈善超市经营的具体工作委托或者授权给民间组织实施，充分利用和发挥民间组织专业、灵活、高效的优点，在此框架下讨论慈善超市的长效发展，兴许会找

到一点解决的办法。

四、宣传方式和宣传对象的偏差

民政部《关于加快推广“慈善超市”和做好今年“捐助月”工作的通知》要求：广泛动员党政军机关、群众团体、社会团体、学校、企事业单位等各方面的力量，踊跃参与社会捐助，形成扶贫帮困的良好风尚。这个要求表明，目前的捐助活动更多的还是局限于单位内部。通过单位动员和捐助的方式往往起不到很好的宣传效果，慈善超市难以达到家喻户晓的程度。而慈善超市知名度不高恰恰是制约其持续发展的重要因素之一。慈善超市从事的是一项社会事业，其发展需要有一种社会氛围，需要有公民慈善意识和社会慈善价值观的支撑，而这种氛围和支撑的形成又需要慈善宣传的引导。目前，各地慈善超市缺少宣传规划，宣传的力度远远不够，往往是通过一日捐等突击募捐的方式来筹集物资和资金，致使公众对慈善超市的了解甚少，多数老百姓甚至还没有听说过慈善超市的名字，有的老百姓可能知道有这么个名称，但并不十分清楚其作用、功能、运作方式，社会的参与度还很低。另一方面，在中国慈善文化尚未形成的条件下，只有双赢才能调动企业的积极性，而慈善超市由于本身的知名度不高，很难引起企业，尤其是知名企业的直接兴趣。美国的 LDS 慈善超市，之所以能够运转良好，很重要的因素是它在美国西部有很高的知名度，已经形成了自己的品牌，很多人会向超市无偿捐赠物品，人们也热心来这里选购商品。

如何提高慈善超市的知名度？仅靠单位宣传和动员的方式，恐怕难以提升慈善超市的知名度。各级领导应该从思想上真正重视慈善超市，主动而不是被动地关心慈善超市的成长和持续发展，制定切实可行的发展和宣传规划，把慈善超市作为社区或者街道建设的一部分，列入社区或者街道规划，以社区为最小单元，不断向外辐射，面向普通群众，加强对慈善超市的宣传，也许会有所帮助。

五、缺少一个宏观的指导性意见

在调研过程中，许多民政部门和慈善超市的相关负责人表示：对于慈善超市建立和发展过程中遇到的问题，他们也感到比较困惑，期待国家民政部能在宏观政策上给予指导。从慈善超市产生至今，民政部只在 2004 年连续下发过两个通知，并转发了《辽宁省扶贫超市管理办法》，这三个文件旨在推动全国大中城市普遍建立“慈善超市”，其内容更倾向于强调慈善超市的重要性，

而对于慈善超市的建设、运作、管理和规范等缺少总体规划，这直接促使“慈善超市”走上一条偏重数量轻质量的道路，部分慈善超市的萎缩在一定程度上印证了这一点。

任何工作都有其阶段性。在慈善超市的推广阶段，追求一定的数量是在所难免的。但在推广之后，慈善超市应该迅速进入调整整顿和稳步发展阶段。2004 年 9 月，民政部下发《关于加快推广“慈善超市”和做好今年“捐助月”工作的通知》，提出建立“慈善超市”网络后，在民政部的提倡和大力推广之下，慈善超市如雨后春笋般在全国普遍建立，到 2004 年底全国已建成慈善超市 1842 个，2005 年底时增加到 3076 个，2006 年初慈善超市的数量更是增加到了 4000 多个，推广速度之快可见一斑。按照《通知》要求和慈善超市的实际推广情况，从 2006 年开始，慈善超市的发展应该进入调整整顿阶段。在这一阶段，应深入调查研究、规范管理、加强制度化建设，在保证质量的基础上适当增加数量。而究竟如何从宏观上推动慈善超市稳步发展？如何规范慈善超市的运作管理？相应的阶段需要相应的政策指导，从国家层面上讲，还存在政策上的滞后和缺失。如：

1. 慈善超市的准入制度。即慈善超市具备什么样的条件才能开业运营，包括承办主体、规模、选址、资金、物资、人员配备等各个方面。慈善超市要追求质量，必须建立严格的准入制度，对于新建慈善超市必须把好关，对于已建慈善超市，应加强相关的资格审查工作，不符合条件的慈善超市须停业整顿。

2. 救助对象的确定。慈善超市要规范发展，必须明确自己的救助对象，既不能无限缩小，也不能无限放大。民政部转发的《辽宁省扶贫超市管理办法》对扶贫超市的救助对象是这样界定的：扶贫超市救助的对象是城市特困居民，包括生活出现临时困难的城市低保户、低保边缘户、优抚对象和因突发事件造成生活困难的居民。从这个界定看，慈善超市是政府社会救助体系的补充，其核心功能是解决政府政策性、制度性、刚性救助之外的其他临时性、突发性的困难。地方各级政府在文件中多数也是这样界定的，但在具体操作过程中，由于缺少一套严格科学的审核标准，救助对象出现无限放大和混乱的趋势，这就导致慈善超市的部分救助与低保的救助相互冲突、重合。

3. 慈善超市的人员构成。目前，慈善超市的

主管人员以兼职为主，具体的工作人员采取临时招募的形式。这样一支小规模非专职化队伍，连超市的日常管理工作都难以胜任，更谈不上超市物资的募集。这也使得慈善超市一般都不具有直接接受市民捐赠的权力，所需物资都是通过民政部门的安排，削弱了慈善超市自身动员社会捐赠的能力、动力，限制了慈善超市知名度的提升。

4. 慈善超市应否走市场化道路。自身造血功能不足是制约慈善超市长效发展的主要因素之一，那么，市场化的道路能否解决这一难题？近两年，围绕慈善超市市场化问题的争论越来越激烈，归纳起来，大体有三种意见：上海等经济较为发达的地区认为，慈善超市必须走市场化道路，这也是所谓慈善超市“上海模式”的主要特色；而湖北、四川等地则认为，受货源、人们的观念等因素的制约，市场化的道路根本行不通；还有一些地区认为，目前尚不具备市场化的条件，但从长远来看，慈善超市应该走市场化的道路。激烈的争论也带来思想的混乱，从调研情况看，许多地区的民政部门和慈善超市的相关负责人对应否市场化的问题感到相当困惑，这需要民政部在宏观政策上予以指导建议。笔者认为，人们困惑不解的主要原因在于：目前关于市场化的争论仅仅是把市场化作为一种行为来理解，如义卖、变现等。但受经济条件、慈善意识、消费观念等因素的制约，义卖、变现的效果并不理想，在一些地区几乎可以忽略不计。如此以来，一方面，从西方国家的成功经验看，在没有政府财政支持的情况下，义卖和变现的确是增强慈善超市造血功能的重要手段；而另一方面，目前市场化的这些具体行为对中国慈善超市的贡献微乎其微。对比之下，争论和困惑不可避免。实际上，人们在争论的时候，忽视了市场化的另一层意思，即市场观念和市场意识。市场化不仅仅是一种行为，更是一种观念和意识。尤其在中国慈善事业尚不发达、义卖和变现难以实现的情况下，培育市场化的理念才是当务之急，如管理的规范性、成本概念、竞争和品牌意识、供求关系等，只有先解决了这些观念的问题，才能更好地将市场化的具体行为付诸实施。

六、慈善超市对义工的使用存在问题

民政部《关于加快推广“慈善超市”和做好今年“捐助月”工作的通知》提出：组建相对稳定并有一定规模的捐助“义工”队伍，从事捐助

宣传，捐助款物的收集、装卸、整理、服务、包装、发运以及“慈善超市”的服务工作。但从调研情况看，除上海等少数几个城市外，其他城市的慈善超市在义工这一点上做得并不好。从政府的角度讲，主要有两方面的原因：一是政府部门大包大揽，没有意识到义工队伍的重要性；二是政府在义工队伍的建设方面缺乏一个政策指导性文件。因此，关于义工的使用还存在许多问题：第一，如何招募义工。义工不能随便招募，应充分考虑义工的时间、专业、经验、能力以及超市的需求和岗位。第二，义工的管理培训。目前多数地区还没有把义工的管理培训费用列入预算，造成义工的使用具有很大的随意性，管理混乱，不经培训即可上岗。第三，是否给予义工一定的报酬？第四，义工队伍是否走专业化的道路？政策的缺失，使得许多问题无法解决，义工队伍还很薄弱。而反观美国，义工是慈善超市建设的重要组成部分。以LDS慈善超市为例，其具体做法主要有两个方面：一是聘用残疾人或失业人员在超市做工，签订劳动合同，用两到三年的时间对他们进行反复培训。合同到期后，会帮助他们联系新的工作。培训中心在对这些残疾人或失业人员进行培训的同时，特别注意帮助这些人树立自食其力、自给自足的信心。二是招募部分困难对象到超市做几小时义工，做完工后，可拿走超市的物品作为酬劳。LDS超市的做法实际上是把义工的使用与慈善超市的救助功能结合起来，其两种做法本身就是慈善超市的两种救助方式。对比国外慈善超市对于义工的使用，国内慈善超市可以从中得到几点启示：第一，慈善超市的救助方式可以多样化，不一定仅局限于物质方面的救助，通过对部分困难对象的培训，培养他们的技能，既解决了超市的人手问题，又改变了单纯救济所不能达到的脱贫效果。第二，鉴于目前慈善超市制度的不完善，无法及时掌握部分救助对象的收入变化情况，做到救助对象有进有出，而通过义工的方式，可以不同程度地避免“隐性收入”现象的发生。

综上所述，慈善超市在政策层面上最大的问题是“捐”与“助”的失衡。查阅有关慈善超市的文件，“捐”占了相当大的比例，而对于如何“助”，如何解决慈善超市的输出端问题则规定甚少，应加强这方面的探索。

（责任编辑：何 频）