



21世纪教育研究院
21st Century Education Research Institute

NUTRITION IMPROVEMENT STRATEGIES FOR RURAL COMPULSORY EDUCATION STUDENTS

中西部农村义务教育学生营养改善项目

调研报告 · 2012



衷心感谢参与调查研究的校长、教师、学生、
家长、记者、学者、公益组织等各界人士！

本报告由  安利公益基金会资助！
Amway Charity Foundation

“中西部农村义务教育学生营养改善”项目团队成员

课题专家团队	杨东平 袁岳 徐永光 王烽 于小冬 贾西津 梁晓燕 袁桂林 范文 储朝晖
课题组负责人	杨东平
课题执行负责人	薛文俊 黄胜利
课题组核心成员	刘胡权 杨旻 赵慧杰 张旭吟 胥阳 陈昌发 王丽丽 高建波 刘洋 尚荣才

联系方式



电话	010-62236842
传真	010-62234332
地址	北京市海淀区学院南路 38 号智慧大厦 908B
邮编	100082
网站	http://www.21cedu.org/
邮箱	editor@21cedu.org

目 录

绪 论	1
第一章 农村学生营养状况面临严峻问题.....	4
一、农村学生的营养现状.....	4
二、影响农村学生营养状况的因素.....	5
（一）膳食结构不合理.....	6
（二）监护人缺乏必要的营养知识.....	8
（三）学校忽略营养教育.....	9
（四）地方财政不足.....	9
三、城市化带来的新挑战.....	10
（一）家庭结构变化导致的营养危机.....	10
（二）撤点并校导致的营养危机.....	11
第二章 国内营养改善项目实施情况.....	13
一、政府主导的营养改善项目.....	13
（一）“蛋奶工程”	16
（二）“蛋奶+爱心午餐” 营养促进工程.....	21
（三）“肉食加餐+蛋奶” 营养工程.....	23
（四）存在的问题及分析.....	25
二、民间参与的营养改善项目.....	26
（一）邓飞发起的“免费午餐”	27
（二）厨房项目.....	28
（三）各地多样化的营养改善项目.....	32
（四）存在的问题及分析.....	33
三、国内营养改项善目综合分析.....	34
（一）因地制宜的实践探索.....	34

(二) 多元主体的“各自为战”	35
(三) 合力推动的初步探寻	36
第三章 国外学生营养改善政策研究	38
(一) 美国的政策	41
(二) 日本的政策	43
(三) 印度的政策	44
第四章 国内营养改善项目问题探讨	48
一、营养改善的核心设计：为农村学生提供什么营养？	48
(一) 农村学生成长的需求	48
(二) 营养改善的经济成本	49
(三) 营养改善的认知培训	49
(四) 农业科技发展的挑战	50
二、营养改善的责任分担：谁为农村学生的营养买单？	50
(一) 农村少年儿童营养不足的长远影响：政府的责任	50
(二) 农村学生营养改善策略的复杂作用：民间组织的价值	51
(三) 农村的家庭收入与营养的投入：家长的分担	52
三、营养改善的对象遴选：如何为最需要的学生服务？	52
四、营养改善的组织合作：如何建立多元的协作模式？	53
(一) 典型经验梳理	53
(二) 营养改善项目协作	55
五、营养改善的监督评价：如何实施有效的监督评价？	56
(一) 外部监督	56
(二) 内部评价	57
第五章 改善农村学生营养的建议	59
一、补齐加固	59

(一) 营养午餐经费的延伸考虑.....	59
(二) 动态调整生均 3 元的营养午餐标准.....	59
(三) 增设营养午餐计划的配套资金.....	59
(四) 补足农村教师，解决食堂工作人员编制.....	60
二、科学筹划.....	60
(一) 科学调研农村学生体质及食物结构.....	60
(二) 设计均衡营养搭配的标准化配餐.....	60
(三) 因地制宜，实验不同的实施方案.....	61
(四) 重视微营养素强化食品.....	61
(五) 探索就地取材、简便有效的营养改善方案.....	61
(六) 开展多种形式的营养教育.....	61
三、创新管理.....	62
(一) 建立健全营养改善法律法规.....	62
(二) 建立中央财政为主、省级和县级财政为辅、社会力量助力的经费保障模式..	62
(三) 建立政府与社会力量合作的机制.....	62
(四) 建立有效的监督和评价机制.....	62



绪 论

随着国家持续增加教育投入，全面实施免费义务教育，农村基础教育正在发生从满足基本需求到改善教育品质、提高教育质量，从“有学上”到“上好学”的历史性转变。在这一过程中，出现了一些新情况、新问题，贫困地区学龄儿童营养不足的问题逐渐凸显出来。

2010年，中国发展研究基金会针对青海、云南、广西、宁夏等西部4省（区）农村贫困学生营养状况调查报告显示，受调查的农村小学生中，身高和体重均明显低于同年龄段儿童正常值，生长迟缓率近12%，身高低于同龄城市孩子6至15厘米；低体重率达到9%，体重低于同龄城市孩子约7至15公斤。营养摄入严重不足，维生素C的摄入量几乎为零，有72%的学生上课期间有饥饿感，其中每天都有饥饿感的高达三分之一。^①据中国疾病预防控制中心的数据，约有17.3%五岁以下农村儿童因营养不足发育迟缓，比城市儿童高出2.5倍。在一些西部贫困地区，甚至有三分之一的儿童发育迟缓^②。这些营养不良的农村少年儿童，有许多是“留守儿童”^③。数以千万计的农村少年儿童营养不足，身体、智力发育滞后，已经成为危及我国人力资源和社会发展的严峻问题。

党中央、国务院高度重视学生营养工作。从2001年启动“两免一补”时起，政府就先后采取了一系列措施，改善农村义务教育学生膳食营养条件，并从2004年起出台了相关政策为中西部农村贫困寄宿制学生提供生活补助。2010年制定的《国家中长期教育改革发展规划纲要》提出“启动民族地区、贫困地区农村小学生营养改善计划”。同时，各级财政不断加大对农村经济困难寄宿学生的补助力度，提高补助标准。2010年11月，财政部把补贴标准提高到小学生每人每天3元，初中生4元。但现行“一补”政策覆盖面仍然偏小、标准偏低。2010年，中西部有1228万农村家庭经济困难寄宿生享受“一补”，只占中西部农村义务教育在校生的13%，不少贫困学生“因为不住宿，所以没补助”。

2011年3月，中央电视台《朝闻天下》以“关注西部学生小餐桌”为题，对贵州、云南、广西等地农村小学生伙食状况进行专题报道，在社会上引起了强烈反响，引起来自政府、企业和民间组织等多方力量的支持。^④近年来，不少地方政府已经在改善学生营养方面进行

^① 《农村贫困学生营养状况调研报告》，中国发展研究基金会，2011年2月27日。

^② 黄慧敏：《中国2000万学龄儿童贫血》，新加坡《联合早报》，2011年11月16日。

^③ 目前，我国农村留守儿童约5800万人，占全部农村儿童的28.29%，其中14周岁以下的约4000多万人。引自聂茂：《伤村：中国农村留守儿童忧思录》，人民日报出版社，2008年。

^④ 来源：央视《朝闻天下》<http://www.cctv.com/NewsFiles/201103/2011032714173716848.shtml>，2011年3月27日。



了多种探索，积累了宝贵经验。例如，陕西的“蛋奶工程”、重庆的“中小学生学习营养促进工程”、浙江的“中小学爱心营养餐工程”等。社会各界为改善农村学生营养状况，推出“春苗营养计划”、“九阳希望厨房”、“卡夫希望厨房”等公益行动。一些社会组织和爱心人士发起了资助贫困学生的“希望工程营养健康计划”、“免费午餐（邓飞）”、“爱心纳雍”等公益项目。

2011年10月26日，国务院常务会议决定实施《农村义务教育学生营养改善计划》，成为促进教育公平、改善农村教育深得民心的重大举措。中央每年拨款160多亿元，按照每生每天3元的标准为全国680个县（市）、约2600万农村义务教育阶段在校生提供营养膳食补助。中央还将困难寄宿学生生活费补助提高1元，达到小学生每天4元、初中生每天5元，率先在集中连片特殊困难地区680个县（市）启动国家试点。^①

如何使中央的这一善政落地，让千百万农村贫困儿童真正受益；如何建立一种有效的工作机制，花好和管好这笔钱，防止“跑冒滴漏”；以及如何科学有效地改善农村儿童的营养状况，成为全社会共同关心的新问题。

青少年的营养健康关系到个人的成长发展，也关系到国家的未来和民族的前途。为此，在安利公益基金会的资助下，我们开展这一公共政策调研。经文献梳理和专家论证，本研究选取云南、青海、贵州、陕西、重庆等中西部五省份作为样本地，对地方政府、企业、社会组织等不同主体实施的营养改善项目开展调研，政府项目以重庆、陕西为代表；典型项目如蛋奶工程、免费午餐、九阳希望厨房、卡夫希望厨房、春苗营养厨房等。

本研究采取定性与定量结合的实证研究方法，强调理论与实际的结合，建立起由社会组织、高校师生、媒体记者等共同参与的工作团队，深入五地基层学校实地考察，组织教育局和学校的领导、教师和学生代表座谈。从价值理念、操作方案、实施过程、目标达成等方面，全面了解和评价各地已经开展的各种农村学生营养改善项目，多角度全方位地解析农村学生营养改善项目实施情况、总结各个项目的操作模式，有益经验、存在问题，优点与难点，以期改善农村义务教育学生营养状况提供一些实践经验和理论认识，为国家农村学生营养改善计划实施的提供相应的科学依据和政策改善的建议。

^① 来源：中央政府门户网站 www.gov.cn/lidhd/2011-10/26/content_1979016.htm，2011年10月26日。



图 1 营养改善项目调研主题及主要地区



第一章 农村学生营养状况面临严峻问题

中国疾病预防控制中心营养与食品安全所数据显示,目前我国0—14岁贫困儿童近1500万。贫困地区儿童生长发育较慢,与世界卫生组织标准相比,低体重率达12%~36%,生长迟缓率是城市儿童的6倍,维生素A缺乏率是城市儿童的4倍。同时,农村学生的营养状况面临严峻的问题。世界四大营养缺乏病:缺铁性贫血、维生素A缺乏病、缺钙,以及蛋白质-能量不足,在我国贫困地区儿童身上均有体现。

营养不良已经给我国带来了巨大的经济损失。美国学者根据我国2001年的工资水平、碘缺乏率、贫血率、生长迟缓率,以及因患病所损失的劳动能力、工资年限计算出了2001年因营养不良所造成的生产力损失(以人民币计算)。四部分生产力损失分别是生长迟缓166亿、缺碘198亿、成人贫血658亿、儿童贫血2599亿,四项合计3621亿元,占该年国内生产总值的4.01%。照此计算,2011年我国国内生产总值为471564亿元,当年因营养不良造成的经济损失将达18910亿元。

儿童营养对于国家人口质量、经济发展,都有着重要的战略意义。儿童是国家的希望,儿童的成长事关国家的发展。联合国已将儿童营养问题列为千年发展目标的基本内容之一。营养改善有助于提高人口健康素质和受教育能力,进而促进人力资源发展,切断贫困代代相传的循环链条,使贫困人口远离贫穷。

一、农村学生的营养现状

2010年,中国青少年发展基金会和九阳股份有限公司联合发起了“希望工程营养健康计划——九阳希望厨房2010公益行动”,该项目走访了新疆、青海、内蒙、云南、甘肃、山东五省农村贫困地区,进行实地考察。共对5100多名学生进行了营养状况调研,对3853名学生进行了体检。调研包括三个主要方面:(1)学生饮食现状及需求;(2)学校厨房现状;(3)学生营养及体质状况。

从调研结果来看,学生的饮食习惯和营养搭配不合理,教师、厨房工作人员和学生的营养知识普遍匮乏,尤其是厨房工作人员不能为学生制定合理的营养食谱。学校饮食卫生状况欠佳,饭菜卫生难以保证。学校缺乏保障为生的消毒和清洗设备,即便有,大多也已经损坏,不能正常使用。厨房设施匮乏,老化严重,做饭耗时耗力且无法保证饭菜质量;大部分学校没有能力提供适量的热水,学生在校的饮用水无法得到保障。学生欠缺卫生意识,部分地区学生没有饭前洗手的习惯。接近半数受访学生体型偏瘦,存在营养不良现象,其中两成的学



生属严重营养不良。受访地区学生身高低于北京同龄学生 6 厘米，低于上海学生 3.5 厘米，身高和体重与城市同龄学生相比要低 1—2 个年龄段。营养不良现象在 6—8 岁学生身上表现最为明显，营养不良率超过八成。

中国学生营养与健康促进会 2009 年发布的《中国不同家庭收入儿童少年营养与健康蓝皮书》表明，家庭低收入人群营养不足发生率高，钙及维生素 A 摄入不足。营养不良导致儿童身高、体重等的发育受到影响；身体素质和技能难以得到充分发展；学习能力下降、记忆力减退；易感染传染病，免疫功能较差。

虽然营养不良与贫困、低收入存在显著的相关性，但是大量研究与实地经验表明，收入并非影响儿童营养状况的决定性因素，单纯采取收入补贴式扶贫对儿童营养改善的效果始终有限。在基本解决农村学生的温饱问题之后，改善农村学生营养状况更重要的途径是营养元素的均衡、膳食结构的合理，与营养意识的增强。

膳食结构不合理、烹调方式不正确，以及不良的生活方式，都会导致维生素矿物质的大量流失，致使大量营养素在我们的饮食中失去。由于这些营养素的缺失不会产生饥饿的感觉，因此世界卫生组织将营养素摄入不足或营养失衡称之为“隐性饥饿”。有调查显示，目前全世界处于“隐性饥饿”状态下的人数已高达 1/3，其中更以青少年居多。

最常见的“隐性饥饿”有以下几种：缺铁、缺碘、缺锌、缺维生素 A、D。缺铁性贫血和缺碘可使儿童的平均智商降低；缺锌可导致偏食、复发性口腔炎、性发育迟缓、注意力不集中等；缺乏维生素 A、D 可导致佝偻病，单纯缺乏维生素 A 可引发反复感冒、腹泻和干眼病。

“隐性饥饿”的形势十分严峻：全球仅维生素 A 缺乏的人数就高达 20 亿左右。据不完全统计，发展中国家 5 岁以下儿童中约有 1/3 缺乏维生素 A，并因此难以存活；维生素 A 缺乏每年还造成约 50 万儿童永久性失明。

在我国农村贫困地区，学生监护人普遍缺乏必要的营养知识，家庭膳食结构欠合理，提供午餐的学校也大多存在肉类、蔬菜供量不足的问题，这都加大了学生营养不良的几率。

二、影响农村学生营养状况的因素

儿童营养问题从来不是孤立的出现与存在，而是一系列复杂的物理、社会、经济、制度和和文化因素共同作用的结果^①。诸如所处的物理环境、饮食习惯及风俗、家庭结构、各类医疗卫生资源及其他公共资源的可获得性、经济条件、福利体系，以及人口政策等，都将对儿

^① Sen A. Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, UK: Clarendon Press, 1981.



童的营养状况产生影响。

（一）膳食结构不合理

营养学家公认的作为膳食营养的衡量指标包括：DDP 值、脂肪提供的能量占推荐总能量的比重、蛋白质摄入量占推荐摄入量的比重，以及能量摄入量占推荐能量的比重。其中 DDP 值是综合反映人营养状况的一个综合指标，分值越高，代表膳食结构越好，当 DDP 偏低时，则代表营养不良，可能导致消瘦。对于测定基本的营养素而言，除了能量、脂肪、蛋白质之外，碳水化合物、膳食纤维、维生素 A、维生素 C、钙、磷、铁的摄入量通常被视作健康营养的十大指标，同时这也是 3d-24h 膳食回顾法所使用的十大评价标准。

由于缺少全国范围内针对农村儿童营养的调查数据，故本文使用 2011 年对贵州安顺地区普定县的一项调查作为说明依据^①。该县位于黔中偏西，是 592 个国家贫困县之一，因而对于营养问题严重的农村贫困地区来说具有一定的代表性。

中国预防医学科学院曾结合中国居民膳食结构的特点，提出了适合我国的最佳热量来源构成。从表中可以看出，普定县农民的热量主要来源于谷物根茎类食物。添加油脂和谷物根茎类提供的热量比重高于最佳热量来源比重，而动物性食品提供的热量比重只占 3%，是最佳热量来源的 1/3。在基本营养素摄入方面，蛋白质摄入量普遍不足，人均摄入量 54.4 克，只占推荐摄入量的 72.5%；脂肪人均摄入量 76.5 克，其提供的热量占总能量的比重是 28.7%，在中国营养学会推荐的范围内。能量人均摄入量是 2252.1 卡，占推荐摄入量的 93.8%。在微量元素摄入方面，样本农民除了维生素 A 和钙的人均摄入量稍低于推荐摄入量外，其余均高于推荐摄入量。这说明了该地区食品单一、膳食结构不合理，是导致儿童营养不良的直接原因。

^① 王兴稳，樊胜根，陈志钢：《中国西南贫困山区农民膳食营养与其健康人力资本——基于贵州住户调查数据的分析》，南京农业大学学报（社会科学版），2011 年 11 月。

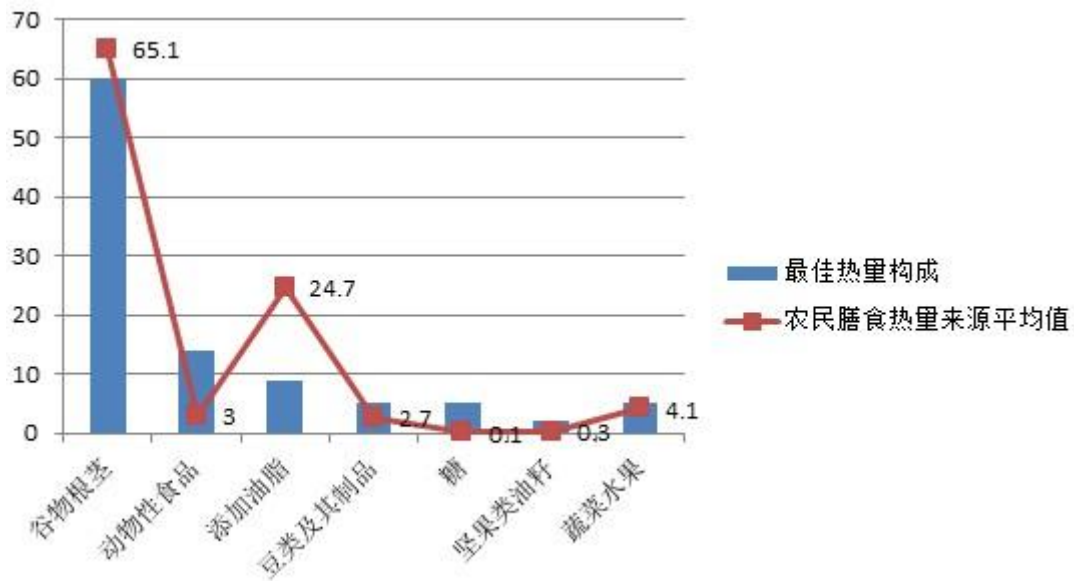


图2 农民膳食热量来源与最佳热量构成对比^①

表1 折算“标准人”后的营养素摄入情况一览表^②

能量		脂肪		蛋白质		维生素 A		维生素 C		钙		磷		铁		碳水化合物	膳食纤维
摄入量 (卡)	占 RNI 比例	摄入量 (卡)	占 RNI 比例	摄入量	占 RNI 比例	摄入量 (卡)	占 RNI 比例	摄入量 (卡)	占 RNI 比例	摄入量 (卡)	占 RNI 比例	摄入量 (卡)	占 RNI 比例	摄入量 (卡)	占 RNI 比例		
2252.1	93.8	76.5	28.7	54.4	72.5	759.5	94.9	172.2	172	676.5	84.6	1003.2	143.3	23.7	157.8	352.8	15.9

2010年黑龙江省妇联与省卫生厅、省统计局联合对800名0—5岁儿童的营养和心理健康状况的调查也可以作为佐证^③。从其中对2—5岁儿童膳食结构的调查中可以看出，贫困地区儿童的膳食结构存在明显差异。食品单一，22%的儿童每日以素食为主，肉、蛋、奶、豆及水产品、水果类食物的摄入频率和摄入量远低于非贫困地区，营养成分明显不足。另一方面，部分贫困地区中相对富裕的家庭，因为缺乏科学的营养知识，给儿童食用大量的小食品、碳酸饮料等非营养食品，同样造成儿童营养素缺乏，营养状况失衡。这部分儿童占贫困

^① 王兴稳，樊胜根，陈志钢：《中国西南贫困山区农民膳食营养与其健康人力资本——基于贵州住户调查数据的分析》，南京农业大学学报（社会科学版），2011年11月。

^② 王兴稳，樊胜根，陈志钢：《中国西南贫困山区农民膳食营养与其健康人力资本——基于贵州住户调查数据的分析》，南京农业大学学报（社会科学版），2011年11月。

^③ 黑龙江省妇联，省卫生厅，省统计局联合调研组：《儿童营养与心理健康状况的调查与思考》，《中国妇运》，2011年6月。



地区儿童的 30%左右，高于非贫困地区 16 个百分点。长期食用单一品种，膳食结构不合理，是引发贫困地区儿童营养不良及营养素缺乏相关疾病，特别是佝偻病发病率高的原因之一。

（二）监护人缺乏必要的营养知识

目前我国农村儿童的监护类型大致可分为父母监护、单亲监护、祖辈（祖父母或外祖父母）监护、上代监护（即亲戚、邻居、老师等成年人进行监护）、同辈或自我监护五种。单亲监护是指父亲或母亲一方在外打工，而由另一方在家照顾孩子的监护方式^①。祖辈监护是指父母双方均外出打工，把子女交由祖辈抚养，这是父母双亲外出打工家庭的主要监护方式。这种类型的留守儿童监护人大多由年老体弱、识字不多的老人充当，他们不仅要照看好孙辈的饮食和穿衣，很多人还要负责照料子女外出抛下的田地。上代监护是指在父母双方外出，没有祖辈照看的情况下，把子女托付给邻居、亲戚或老师照看的监护方式。同辈或自我监护指父母双方外出，没有长辈照看的家庭，由年龄稍大的兄姐来监护弟妹，或留守儿童自己找看自己的监护类型。^②

对于大多数监护人来说，他们文化素质低，表达能力不强，对儿童的需求不了解，缺乏必要的健康、营养、卫生等方面的基本常识，难以对儿童进行帮助和指导。还存在因为精力不够，投在被监护人身上的时间和精力不多，或由于年龄偏大、身体有病、生活不能很好自理，还需要被监护人反过来照顾他们，形成“逆向监护”的情况。根据一项在吉林郊区农村对 172 名农民进行的调查^③，能够很好地说明农村地区监护人对于儿童营养知识的匮乏程度。

表 2 农村农民营养知识构成情况^④

营养知识	知晓情况 (%)		
	知道 (0)	不知道 (100)	
我国居民的食物金字塔	知道 (0)	不知道 (100)	
过量食盐易引发高血压	知道 (19)	不知道 (81)	
肥胖是否是疾病	是 (54)	不是 (46)	
缺钙易引发骨质疏松症	知道 (37)	不知道 (63)	
就餐时注意食物搭配	知道 (5)	不知道 (95)	

^① 范兴华、方晓义：《不同监护类型留守儿童与一般儿童问题行为比较》，Chinese Journal of Clinical Psychology vol.18 No.2 2010.

^② 张磊：《农村中小学留守儿童教育问题研究》，江苏大学硕士学位论文，2008。

^③ 徐斌《吉林城郊农村营养知识现状调查及对策》，《吉林医药学院学报》，2009年8月。

^④ 徐斌《吉林城郊农村营养知识现状调查及对策》，《吉林医药学院学报》，2009年8月。



膳食纤维的作用	了解(3)	不了解(88)	懂一些(9)
缺碘能引起甲状腺肿大	知道(23)	不知道(77)	
高脂膳食与心血管疾病有关	知道(56)	不知道(44)	
热量摄入过多引起肥胖	知道(27)	不知道(73)	
是否喝奶或食用奶制品	是(3)	否(88)	偶尔(9)
饮食与健康是否有关系	有(38)	否(62)	
是否经常吃豆类或豆制品	是(46)	否(19)	偶尔(35)
是否经常吃水果	是(10)	否(7)	偶尔(83)
是否经常吃鱼	是(9)	否(23)	偶尔(68)
营养就是大鱼大肉	是(74)	否(26)	
膳食中比重最大食物	肉类(0)	谷类(79)	蔬菜和水果(12)

虽然农村已经开始逐步摆脱贫困，但是农村营养教育和知识普及情况却不尽如人意。在调查中发现，农民的文化水平低，平时不看书报，也很少看健康方面的电视节目。多数家庭大锅做饭菜，一锅饭吃一天。认为吃饱不饿，营养就不会缺乏。在营养知识情况调查中，受访者对中国居民膳食宝塔的知晓率为零；对过量食盐易引发高血压的知晓率为 19%；关于营养素对健康的影响了解的人也很少。他们就餐时通常不注意食物的合理搭配，膳食结构不合理，经常吃鱼、吃水果、喝牛奶的人很少，认为大鱼大肉就是生活好。

（三）学校忽略营养教育

由于农村儿童的家庭教育存在缺失、不足或偏离等问题，使得学校教育对儿童的成长变得更为至关重要。人们希望它在发挥原有功能的同时，能给学生以更多的关爱，以弥补他们家庭教育方面的不足。但是由于各方面因素的制约，使得学校发挥的功能与预期相比存在很大差距。基础教育薄弱和教育资源的严重匮乏是我国农村教育的普遍情况。农村地区教育薄弱，不仅体现在师资不足、班级过大、办学条件差等硬件设施方面，而且还体现在农村地区学校的教学理念、评价机制的落后上。学校很少配备具有专门营养知识的老师，也很少有组织、有计划地对学生进行有关营养知识的教育。学校营养意识的淡薄，进一步导致了学生及整个农村社区对营养问题的忽视。

（四）地方财政不足

自分税制改革实施以来，县乡财政开始吃紧。农业税及附着于其上的诸税的免除，使乡



级财政“空壳化”。国家给予的相关配套改革资金，尚不足以支付工作人员和教师的工资。因此对于地方财政而言，普遍存在筹资困难的问题，能够用于儿童营养方面的资金十分有限。若仅仅依靠外界的资金援助，则难以成为一项可持续的政策。

地方政府无力加大对基础教育的投入，而学校亦没有改善办学条件的能力，这使得学校对改善学生营养水平即使“心有余”，也是“力不足”。^①

三、城市化带来的新挑战

伴随着我国城市化进程的加快，农村的家庭结构和人口分布都发生了变化。先是农村劳动力进城务工，将子女留在乡下由祖辈或亲戚照看，造成了农村庞大的留守儿童群体。再是由于农村适龄学童减少，且正不断向中心城镇转移，为了优化农村教育资源配置施行“撤点并校”计划，而使边远地区的学龄儿童被迫寄宿。这都使农村学生原本的生活习惯和膳食水平产生了影响。

（一）家庭结构变化导致的营养危机

农村留守儿童父母双方或一方进入城市造成的亲子分离和家庭结构不完整，使留守儿童赖以生存的环境产生剧烈变动。在父母双方，尤其是母亲监护缺位的情况下，留守儿童日常生活保障、膳食营养、生长发育均受到影响。

调查中发现，不少留守儿童喜欢买零食，不爱吃早餐。48%的留守儿童为单亲监护，且大多数为母亲在家监护，其余均为隔代监护。大多数监护者文化程度较低，这在一定程度上影响了留守儿童的成长。分析数据得知，只有56%的儿童能坚持每天吃早餐，有24%的儿童偶尔或很少吃早餐。绝大多数的学生回家吃午餐，92%的儿童能天天吃到蔬菜，62%的儿童只是偶尔吃一点水果，或从来不吃水果。此外，超过半数的儿童偶尔能吃一点肉类食品。同时，数据显示有一半的儿童有挑食的习惯，80%的儿童拿着为数不多的零花钱去买零食，零食大多为垃圾食品。从某种程度上讲，这正应和了不吃早餐的现象。

留守儿童的父母常年在外地打工，大部分儿童由祖辈隔代监护，但是大多数农村老人缺乏科学的饮食观念。在学校作息与传统乡村作息发生冲突时，这一点的影响体现得更为明显。例如湖北当地人们的早餐时间是9点左右，午餐时间是下午两点，晚餐通常在晚上的8点，而上学时间却并不与之相匹配。这样的饮食习惯直接导致许多学生不吃早餐而直接去上学。加之家里人清早要外出做农活，只能学生自己做早餐，当贪睡偷懒时，便不吃早餐了。由于

^① 张文婷：《农村留守儿童教育现状及对策探析》，《濮阳职业技术学院学报》，2010年第2期。



常年在外，不少父母对子女产生补偿心理，于是给子女更多的零花钱。祖辈作为监护人，经常存在溺爱现象。不少老人认为儿童的父母不在身边，对留守儿童的要求百依百顺，大量给儿童进食油炸、膨化类小食品，引用大量碳酸饮料等，直接导致许多学生以零食代饭，正常饮食受到影响，久而久之出现营养不良。在调查中也了解到，在农村很难吃上荤菜，家庭好一些的能到镇上买点肉类、水果、牛奶，而家庭贫困的几乎吃不到水果，更不用说是牛奶了。

（二）撤点并校导致的营养危机

从 2001 年起，为了整合教育资源、增强教育实力，乡村小学普遍面临着“撤点并校”的问题。合并后达到寄宿条件和具备食堂的学校，可以享受针对寄宿生的国家“一补”政策。而那些不具备这些条件的学校，学生的食宿就成了一个大问题。很多生活在地理环境恶劣、基础设施建设相对落后的村庄和自然聚居区的儿童，面临着严重的上学时间成本问题。于是很多学生就养成了只早上吃一顿，中午由于经济、学校设备不齐全等种种原因很少吃饭，然后等待晚上回家再吃一顿的饮食习惯。而这种习惯显然不利于儿童营养的正常获取。

为了解决边远地区学生上学远问题，自 2004 年起，国家财政每年投资上百亿元用于农村寄宿制小学建设，以期能够为学生提供更好的学习和生活条件。同时地方各级财政也不断加大投入，推进农村寄宿小学的建设。由于国家的投资大多集中于学校硬件的建设，尽管大部分学校都有了漂亮的教室、操场，但统计数据显示，有宿舍和食堂的学校数量平均不超过 50% 的比例。在供应晚餐的学校食堂中，仅有 35% 的食堂有荤菜供应，而且在这些食堂中，平均每周供应荤菜还不到两次。另一个值得重视的事实是，很多学校不能为学生提供饮用开水。由此可以看出，吃饭问题已经成为当前困扰寄宿制小学的一个重要问题。

由于实施寄宿制工程的多为边远、贫困和少数民族地区，经济社会发展相对落后，再加上缺乏经验，不少地区的寄宿制学校出现了学生身体发育迟缓、营养水平偏低等新情况、新问题。造成寄宿制学校学生营养不良的原因主要有两方面：一是农村儿童的家庭经济条件较差，没有能力为学生提供足够的营养，学校限于自身的经济条件也不能为学生提供足够的营养，从而致使学生营养不良。二是学校缺乏具备营养知识的相关人员。学校的生活教师多是本地的老人和妇女，他们也不懂得如何科学饮食，对合理营养存在认识上的误区，从而导致儿童饮食结构不合理，缺少必要的蛋白质和热量等。

综上所述，目前我国农村儿童营养健康状况欠佳，已导致了生长发育迟缓、身高体重明显偏低、普遍消瘦等严重问题。家庭贫困导致食物短缺、饮食结构单一；监护人文化水平较低，缺少必要的营养知识；学校营养教育匮乏，缺失具备专业营养知识的教师；地方财政吃



紧，无力加大对基础教育的投入。而随着城市化进程的加快，劳动力进城导致的留守儿童问题，以及撤点并校导致的寄宿学校问题，更使一直以来的情况雪上加霜。农村学生的营养状况面临严峻的问题，亟需解决。



第二章 国内营养改善项目实施情况

为解决目前农村贫困地区学生营养改善工作面临的严峻挑战，国家及各级政府出台了一系列政策，实施了一些因地制宜的具体举措，基金会、NGO 等民间组织也自发参与到农村学生的营养改善工作中来，探索了许多可资借鉴的有效模式。根据调研的实际情况，本报告主要从政府主导与民间参与两个方面来全面扫描农村义务教育学生营养改善项目的现状及存在的问题。

一、政府主导的营养改善项目

面对我国农村学生营养发展中存在的诸多问题，党中央和国务院给与了高度重视，并针对儿童营养改善实施了一系列营养干预的计划和项目。

建国初期，政府在部分地区发放婴儿食品；二十世纪六七十年代施行科学膳食制度；二十世纪八十年代施行辅助食品开发；二十世纪九十年代施行促进母乳喂养、优化膳食模式等。

过去 10 多年来，我国制定和贯彻实施了三个历史性的食物与营养发展纲领性计划。

第一个纲领性文件是《九十年代食物结构改革与发展纲要》。1992 年 12 月在罗马召开的全球性部长级营养会议通过了《世界营养宣言》和《世界营养行动计划》，包括中国在内的 159 个国家的代表作出承诺，要尽一切努力在 2000 年以前消除饥饿和营养不良。为此，我国提出了关于在中小学生中实施营养午餐的建议，支持了学生营养午餐在北京等大中城市逐步推行。随后召开了京、津、沪、穗、沈五城市开展学生饮用奶计划试点工作座谈会，并由国务院多个部门发文，在全国分步启动“学生饮用奶计划”。配合这个纲要，国务院同年底颁布了《中国儿童营养改善行动计划（1996-2000 年）》。2001 年 2 月，国家经贸委、教育部、卫生部出台了《关于推广学生营养餐的指导意见》，要求把学生营养餐的推广列入政府重要议事日程、工作计划和长远规划，并作为教育工作的一部分。

第二个纲领性文件是《中国食物与营养发展纲要（2001-2010 年）》，将农村地区、贫困地区、西部地区作为重点地区，儿童青少年群体、妇婴群体、老年人群体设定为重点人群。

《纲要》提出了关于促进食物与营养发展的 11 条政策措施，要建立面向新世纪的现代食物发展管理体系；要积极组织实施有关少年儿童营养改善的国家计划；优先保证这一群体的营养供给，提高身体素质；定期对少年儿童营养健康状况进行监测，实行有针对性的营养指导，使少年儿童从小形成良好的饮食习惯；建立贫困地区少年儿童营养保障制度，切实解决农村



儿童营养不足和城市儿童营养不平衡的问题；力争到 2010 年，农村营养不良儿童所占的比例比 2000 年减少一半，城市营养失调儿童所占的比例减少 1/3。

2003 年《国务院关于加强农村教育工作的决定》提出“两免一补”政策时，就包括逐步建立在全国农村实行义务教育学校家庭经济困难寄宿生生活费补助政策，即“一补”。2007 年，中央出台了中西部地区基本补助标准，小学每生每天 2 元，初中每生每天 3 元。2007 年以后，国家启动了中西部农村初中校舍改造工程，在这个工程当中，将学生食堂作为重要建设内容，中央投入 120 亿的资金中，有 1/4 是用来改造食堂的。2008 年 10 月 12 日通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提出“改善农村学生营养状况，促进城乡义务教育均衡发展”。

第三个纲领性文件是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》，明确提出要改善学生的营养状况，尤其要启动实施民族地区、贫困地区农村中小学生学习营养改善计划。近年来，教育部、财政部等部门采取了一系列措施来改善学生的营养工作。

2011 年 10 月 26 日，温家宝总理主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了农村义务教育学生营养改善计划，国务院办公厅正式印发了《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》。第一，关于学生营养改善计划的政策范围。国家试点范围为集中连片特殊困难地区共 680 个县。“一补”政策重点解决家庭经济困难寄宿生生活费问题；国家试点瞄准连片特困地区全部农村义务教育阶段学生（不含县城）；地方试点侧重改善农村家庭经济困难学生营养状况，中央财政给予奖补。第二，关于学生营养改善计划的补助标准。国家试点地区中央财政补助标准为每生每天 3 元。第三，关于供餐模式的选择。意见要求各地要从实际出发，采取学校食堂供餐、课间加餐、购买供餐服务以及个人或家庭托餐等方式，积极开展学生营养改善工作。对于农村寄宿制学校，主要以教育部门和学校为主实施；对于非寄宿制学校和教学点，可以充分发挥共青团、妇联等人民团体、企业、基金会等组织的积极性，由政府安排一定的工作经费，委托上述组织负责部分市县的营养改善工作，充分发挥社会力量的积极作用。第四，关于改善就餐条件。意见要求各地要本着安全、节俭、卫生、实用的原则，统筹农村中小学校舍维修改造长效机制等专项资金，将学生食堂列为重点建设内容。第五，关于完善“一补”政策。从 2011 年秋季学期起，中央将“一补”标准每生每天提高 1 元，达到小学每生每天 4 元、初中 5 元。加上每生每天 3 元的营养膳食补助，国家试点地区家庭经济困难寄宿生可达到小学 7 元、初中 8 元，全年小学 1600 元、初中 1850 元，高于现行高中阶段国家助学金 1500 元的标准。



2011年11月24日，国务院召开电视电话会议，动员部署全国农村义务教育学生营养改善计划实施工作。会议要求，要发挥政府主导作用，坚持地方为主，分级负责，统筹人民团体、基层组织、企业、慈善机构以及所有热心公益的社会力量，形成共同推进的合力；要坚持试点先行，抓好集中连片特困地区惠及2600多万学生的国家试点工作，支持地方开展试点，完善补助家庭经济困难学生生活费政策，探索建立健全保障农村义务教育学生在校膳食营养的长效机制。

2012年1月5日，教育部财务司有关负责人就各地如何顺利落实《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》，切实改善农村义务教育学生营养膳食状况，对营养改善计划进行了政策解读。其中提到，《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》是一整套政策体系，不是单独的政策措施；是试点先行，不是全国“齐步走”；是膳食补助，不是免费午餐；是政府主导，不是“政府接棒”；要协同推进，不能单打独斗；要因地制宜，不能搞一刀切；建好“两个系统”，确保“两个安全”；努力打造民生工程、放心工程、阳光工程。

2012年2月，为贯彻落实党中央、国务院关于加强农村义务教育学生营养改善计划社会监督的有关要求，全国农村义务教育学生营养改善计划办公室正式成立，实施营养改善计划每个环节所涉及的职能部门，包括教育部、中宣部、国家发改委、监察部、财政部、农业部、卫生部、审计署、工商总局、质检总局、国家食品药品监督管理局、国务院食品安全办、共青团中央、全国妇联等14个部门作为成员单位，合力推进营养改善计划的全面开展。

2011年3月14日，为贯彻落实《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国办发〔2011〕54号）和刘延东国务委员在全国部署实施农村义务教育学生营养改善计划工作电视电话会议上的讲话精神，把营养改善计划建成“德政工程、阳光工程、放心工程”。全国农村义务教育学生营养改善计划领导小组办公室印发《关于设立和公布全国农村义务教育学生营养改善计划监督举报电话的通知》，向全社会公布监督举报电话和电子邮箱。《通知》指出，全国学生营养办设立专门的监督举报电话和电子邮箱，受理全国范围内比较重大的营养改善计划实施情况的监督举报。

为贯彻党中央和国务院有关对农村义务教育学生实施营养改善的政策，各地也都出台了一系列政策，加大支持力度，确保计划顺利实施，努力为进一步改善农村学生营养状况，提高农村学生健康水平，促进农村教育事业的均衡发展提供坚实保障。各地将儿童的营养项目作为重要的民生工程，纳入统筹城乡教育均衡发展规划，基本采取“政府主导，区县（自治



县)负责;全面覆盖,分类补贴;社会支持”的实施模式,各地区情况不同,具体实施也是因地制宜,有所差异。从各地的实施情况来看,陕西和重庆在实施营养改善方面,政策配套比较完善。

从实地调研的情况来看,政府实施的营养项目主要是“蛋奶工程”和营养午餐,“蛋奶工程”因其操作简单,成为众多地方政府改善农村学生营养的主要实施项目。陕西省“蛋奶工程”、重庆市“中小学生营养促进工程”、贵州都匀市“营养工程”,是政府主导营养改善项目中比较具有特色且成效显著的典型个案。

(一) “蛋奶工程”

早在2007年,为贯彻实施《中国食物与营养发展纲要(2001—2010年)》,陕西贫困县凤县、宁陕、太白等地政府就先后开始了“蛋奶工程”的有益探索。宁陕县从2007年起在陕西省首开先河,实施农村中小学生“营养计划”。在2009年启动“蛋奶工程”并全部覆盖九年义务教育阶段学生后,从2010年元月起又把高中和学前教育阶段学生纳入“蛋奶工程”的实施范围,率先在全省实现了全覆盖。作为国家扶贫开发重点县的宁陕县,每年地方财政收入不到3000万元,却要拿出近10%的财政收入改善学生营养状况。宁陕县教育部门在总结“营养计划”和“营养早餐”工作经验的基础上,先后编印了“蛋奶工程”《管理指导手册》、《资金管理办法》等一系列管理制度;对中小学校校长、管理人员进行了专项培训,试点结束后又组织开展了“蛋奶工程”经验交流。各县财政、卫生、工商等部门分别负责统筹调度资金,食品卫生安全监管和蛋奶供应、质量安全。

2009年8月,陕西省政府办公厅颁布了《关于做好义务教育阶段学生营养餐工作的通知》,省、市、县三级都成立了“蛋奶工程”领导小组,并设立了领导小组办公室。要求在全省义务教育阶段中小学校实施“蛋奶工程”。文件要求各级政府按照“政府统筹,多方参与,以县为主,部门管理,学校实施”的原则,分解各相关部门的工作责任,切实加强对“蛋奶工程”实施的管理与监督,制定和落实应急预案,确保中小学生喝上放心奶,吃上放心鸡蛋。

在实施范围和标准方面,分别采取两种具体做法:一是对农村义务教育阶段寄宿制中小学校寄宿生,按在校期间每人每天2元标准,由县市区发给学生餐券,以早餐或加餐的形式,免费提供一个鸡蛋、一袋牛奶(或羊奶、豆奶)供学生食用,全年平均供应220天。二是对义务教育阶段其他中小學生,逐步按在校期间每人每天2元标准,供应一袋牛奶(或羊奶、豆奶)、一个鸡蛋或营养价值相当的食品,采取早餐或加餐的形式供学生选择食用。具体启



动时间、实施步骤和覆盖范围由县市区结合当地实际情况确定。

在经费保障方面，也分别采取两种做法：一是农村义务教育阶段寄宿制中小学校寄宿生实施“蛋奶工程”所需资金的分担比例为：省级财政补助家庭经济困难生所需经费总额的30%，核拨到县市区；市级财政补助按每人每天供应标准的30%、全年以在校期间220天计算，所需经费由市级财政核拨到县市区；县级财政负担省、市补助以外的其它所有部分，分担比例为3:3:2:2，即省级财政负担30%，市级财政负担30%，县级财政负担20%，家长负担20%。二是对义务教育阶段其他中小學生，省级财政补助家庭经济困难学生所需经费总额的30%，核拨到县市区，县市区财政也要给予必要的补助，补助标准和范围由各县市区确定。

在食品安全方面，2010年5月，陕西省教育、农业、卫生、工商、质监和食药监等部门共同制定了《陕西省义务教育阶段学生营养餐安全管理办法（试行）》，采取一系列措施确保“蛋奶工程”食品安全。一是明确了相关部门的责任，完善了实施“蛋奶工程”的管理机制。二是确立了实施蛋奶工程的基本原则，确保实施“蛋奶工程”的科学性。三是建立“蛋奶工程”的相关制度，保证“蛋奶工程”规范、安全、有序推进。为确保“蛋奶工程”食品安全，《管理办法》对蛋奶生产、加工、采购、配送、储存、发放等环节的安全管理与质量监督制度进行了规定。《管理办法》特别对学校的食品安全管理做出具体规定，要求学校建立完善“蛋奶工程”管理流程食品安全监控制度，对食品收发涉及的时间、人员、数量、批次等要素进行登记。建立专供奶（蛋）档案管理制度。蛋奶储存应符合相关规定。建立蛋奶食品留样存查制度，做到“留样三天，无异去样，异常查样”。要求学校建立“蛋奶工程”安全管理应急机制，制定应急预案，做好校园食品安全突发事件的处置、应对和报告工作。同时陕西省强化“蛋奶工程”管理，实行定点企业淘汰机制。2010年8月，省教育厅牵头，与省财政、农业、卫生、工商、质监和食药监等部门又联合成立了“陕西省义务教育阶段学生营养餐工作领导小组”。陕西全省每一季度还施行“蛋奶工程”实施情况通报制度，定期对“蛋奶工程”的实施进展情况进行通报。

“蛋奶工程”是指为完善青少年营养干预机制，改善农村学生营养状况，保证青少年健康成长，面向农村寄宿学生、家庭经济困难学生逐步实施的营养餐计划，使每个学生每天能吃一个鸡蛋、喝一袋牛奶，简称“蛋奶工程”。

各地在实施“蛋奶工程”时，具体做法不太一致（见表3）。地方政府基本按照每生每天2元的标准，为学生供应一袋牛奶、一个鸡蛋，发放次数平均一周三次，学生的覆盖面主要是农村寄宿制学校学生或贫困生。蛋奶由学校发给学生，采取早餐或加餐的形式供学生选



择食用。

表3 “蛋奶工程”各地实施情况

地点	发放食品	发放时间	学生覆盖面	成本	
陕西省	鸡蛋+牛奶	周一至周五	农村寄宿学生、贫困生	2元	
贵州都匀	牛奶	周一、周二	寄宿制中小學生、贫困生	2元	
	鸡蛋	周三、周四、周五			
重庆	丰都县	鸡蛋	全体小学生	平均2元	
	石柱县	鸡蛋			每周三次
	黔江区	鸡蛋	周一至周五		初中、小学中心校学生
	涪陵区				全体小学生
	秀山县				
	彭水县	牛奶	每周三次		全体小学生
	巴南区	牛奶	周一至周五		
璧山县					

虽然各地的具体实施情况不尽相同，但在操作上都采取“招标—配送—接收—加工—发放—管理监督”的操作模式（见图3）。

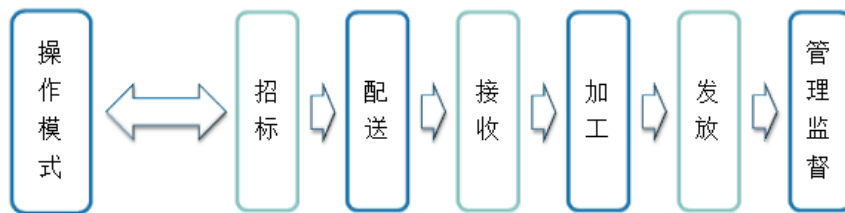


图3 蛋奶工程操作模式

招标：采取政府采购，公开招标，签订合同的模式。每学年招标一次，严格按照《政府采购法》要求，建立完善科学的配送制度，确定专人进行定期配送，由教育局统一确定生产企业，供货商直接将优质蛋奶送到学校，学校通过专人检查验收，确保食品安全。





奶源、生产质量、物流配送：“蛋奶工程”提供的牛奶应为纯牛奶制品（每周可调剂为核桃奶、大枣奶等品种）蛋白质含量不低于 2.3，脂肪含量不低于 2.5，提供的袋装牛奶须经过高温灭菌处理。生产日期、产地、保质期等标识要明确、符合国家规定。为“蛋奶工程”提供的鸡蛋必须是农业部门认证的无公害产品，质量可靠，蛋皮光滑，蛋黄蛋清界限分明，鸡蛋每个重量不少于 60 克。



接收、储存、管理：“蛋奶工程”实施学校要确定专人负责配送食品的接收、储存和管理工作。设立专门的储藏室，配备相应的储存设备，确保食品干净卫生。对配送的每一批食品要留样封存，留样不得少于 3 天，以备待查。每次交接蛋奶制品，学校负责此项工作的人员必须向送蛋送奶企业索要本批次蛋奶质量检验报告单复印件，并按质量检验报告单核对生产批次、编号和日期，检查验收牛奶的品类和数量，检查是否有质量问题，签订接收单后完成交接。



加工：学校负责对“蛋奶工程”食品进行一定的加工，食品加工设施要符合相关要求，



食品加工人员必须符合食品行业从业人员的卫生要求。学校可根据学生的需求在规定范围内调剂学生用奶的配送品种。



发放：学校从开学首日起为学生发放蛋奶，各学校基本都建立有学生蛋奶发放台帐，台帐包括供应商每次配送情况、发放情况、学生领取情况、库存情况等，并有相关人员签字，每月集结成册入档，以备检查和审计。



食品安全及相关制度：学校要确定专人负责食品的安全工作，对储藏室内的食品每天要进行检查，发现霉变、过期食品要及时销毁。学校不得直接或变相采购非定点企业和个人配送的食品。“蛋奶工程”实施学校制定了《学生食用蛋奶突发事件应急预案》及相应的卫生制度，建立和完善应急机制，重点强化学生食用蛋奶突发事件的预防和应急措施，有效防范和处理好食用过程中的突发事件。



“蛋奶工程”的实施，使更多的农村学生受益，对农村学生体质健康状况有积极影响。以陕西省实施的“蛋奶工程”为例，目前陕西省“蛋奶工程”实施学校达到 8496 所，受益学生达到 220.7 万人，其中义务教育阶段学生 213.3 万人（含寄宿学生和家庭经济困难学生 111 万人），高中、幼儿园和其他学校的学生 7.4 万人，工程覆盖人数占全省义务教育阶段学生总数的 51%，义务教育阶段农村寄宿学生已实现全部覆盖。2009 年秋季至 2010 年春季，陕西省教育厅和西北大学西北社会经济发展研究中心对省内随机抽取的 30 所样本学校的学生进行了跟踪调查，并将调查结果和同期未实施“蛋奶工程”的 23 个青海学校的学生进行了对比，对比结果显示：“蛋奶工程”的实施让学生的身高增加了 3 厘米。同时，陕西省实施“蛋奶工程”前的学生的数学标准测试分为 18.21 分，而在实施“蛋奶工程”半年后学生的数学标准测试得分为 20.17 分，（数学标准测试分的满分为 29 分）提高了 1.96 分；（而对比青海省一直没有实施“蛋奶工程”学校的学生的数学标准测试分仅仅提高了 1.3 分），这充分证明陕西省实施“蛋奶工程”不仅明显改善了学生的身体健康，还有效促进了学生的学业表现。另外的两次调查显示，陕西省在实施“蛋奶工程”前调查学生的贫血率为 25.18%，而在实施“蛋奶工程”半年后学生的贫血率降到 19.13%。可以看出，“蛋奶工程”对学生的贫血问题有一定的缓解作用。^①

（二）“蛋奶+爱心午餐”营养促进工程

2010 年 7 月，重庆市人民政府出台了《重庆市人民政府关于推进中小学生学习营养促进工程的意见》（渝府发[2010]71 号）文件，按照政府主导，区县（自治县）负责；全面覆盖，分类补贴；统一要求，学生自愿的原则，要求全市各中小学全面实施蛋奶工程。“通过全面实施中小学生学习营养促进工程，力争到 2012 年全市中小学生学习营养不良率在 2008 年基础上下降 5 个百分点，身高增长 1-2 厘米。”“建设农村学校食堂。各区县（自治县）人民政府要加大

^① 《陕西“蛋奶工程”实施两年 267.8 万名学生受益》，三秦都市报，2011 年 8 月 11 日。



投入，完善学生就餐的硬件支撑条件，为农村学校尤其是农村完全小学和村小建成符合卫生要求的简易食堂，切实解决中午不回家学生的午餐供给问题，确保住读学生在校期间的三餐供应。”“推进饮用奶计划。各区县（自治县）应结合实际，稳步推进饮用奶计划，在学生行课期间，每天免费为贫困家庭学生提供一盒优质学生饮用奶；并倡导全体学生每天饮用一盒学生饮用奶。市级财政按照以奖代补的方式，对推进学生饮用奶计划的区县（自治县）给予资金补贴。”“实施鸡蛋供给计划。对目前受交通、经济条件等制约，尚不能全面推进饮用奶计划的区县（自治县），实施鸡蛋供给计划。在学生行课期间，每天免费为贫困家庭学生提供 1—2 枚鸡蛋，促进学生营养状况的改善。市级财政按照以奖代补的方式，对实施学生鸡蛋供给计划的区县（自治县）给予资金补贴。”“提供爱心午餐。市级有关部门和各区县（自治县）人民政府要落实贫困学生生活补贴，按照每生每天 2—3 元的标准，免费为贫困家庭学生提供爱心午餐。寄宿制学校贫困生生活补贴经费由中央财政和市级财政承担，非寄宿制学校贫困生生活补贴由各区县（自治县）负责，市级财政按照以奖代补的方式给予资金补贴。”

同时，还开展农村留守儿童营养指导、生长发育监测、计划免疫、儿童常见病诊断等基本卫生保健服务。将改善农村留守儿童营养状况作为中小学生学习营养促进工程的重点，继续免费为非寄宿农村贫困家庭留守儿童提供“爱心午餐”，继续免费为农村寄宿制学校留守儿童提供饮用奶或鸡蛋。市级财政设立学生营养促进奖补资金，有条件的区县要提高农村寄宿学生生活费补助标准，为改善在校农村留守儿童营养状况提供经费保障。

重庆市开展的“中小学生学习营养促进工程”，旨在通过政府引导和推动，为中小学生学习提供学生饮用奶、鸡蛋和爱心午餐，逐步改善重庆市中小学生学习尤其是贫困家庭学生营养状况，增强青少年体质。工程的主要内容包括：建设农村学校食堂，推进饮用奶计划，实施鸡蛋供给计划，提供爱心午餐。

重庆市教育委员会文件

渝教体卫艺〔2011〕34号

重庆市教育委员会 关于重庆市中小学生学习秋季推荐菜谱和学校 营养配餐建议食谱的通知



重庆的营养促进工程比较全面，可概括为“蛋奶+爱心午餐”的模式，即“蛋奶工程”与“爱心午餐”轮换实施。重庆“爱心午餐”，即政府提供爱心午餐经费，各区（县）根据



地区经济水平，按每人每天 2-3 元的标准做餐，然后提供给符合条件的学生免费食用。在我们所调查的区（县）中，所有寄宿制学校都有食堂，都给困难学生提供了不同标准的爱心午餐（见表 4）。重庆市部分区（县）根据本地实际，将有限的资金覆盖更多的人群，具体实施措施是在一部分学生中实施免费午餐项目，而在其他学生中实施免费蛋奶项目，待一定时间后再重新调换实施对象，防止学生久而生厌，重庆黔江区是典型的案例。重庆黔江区在村小中实施免费午餐项目，在乡镇中心校实施蛋奶工程，在初中生中实施“爱心午餐+蛋奶”的轮换模式。

表 4 重庆“免费午餐”工程区县实施标准

抽样县（区）	免费午餐项目		样本校
	每人每天享受免费午餐标准 (元/天*人)	覆盖人群	
重庆黔江区（村小类）	2.5	村、完小全覆盖	黔江区册山小学（完全小学）
重庆黔江区（中心校和初中类）	5	困难学生	黔江区太极中心学校
重庆秀山县（小学类）	/		秀山县东风路小学
云阳县（中心校类）	/		云阳县人和街道人和小学
彭水县（小学类）	/		重庆市彭水县森林希望小学
璧山县（小学类）	3.75	贫困学生	璧山县东关小学校
涪陵区（小学类）	4	贫困学生	涪陵蔺市小学
涪陵区（初中类）	6	贫困学生	涪陵龙桥中学
巴南区（小学类）	/		巴南区丰盛镇小学
丰都县（小学类）	/		丰都县中心校
石柱县（小学类）	/		石柱县立帮希望小学

重庆全市 39 个区县实施了“蛋奶工程”，30 多个区县为非寄宿制贫困生实施了“爱心午餐”，涉及学校 5000 多所，惠及学生 278 万人次，投入资金 7.98 亿元。37 个区县筹集资金 3.5 亿元，对 989 所学校的学生食堂（厨房）进行了建设和改造，改善了 44 万学生的就餐条件。营养午餐的实施对农村学生的影响极大，最新统计显示，广西柳州自 2008 年秋季学期实施“免费午餐”制度以来，农村中小學生体质健康达标率由 2008 年的 90.49% 提高到 2010 年的 92.83%；一至九年级男生体重比 2007 年平均增加 0.88 千克，女生平均增加 1.02 千克，男生身高平均增长 1.48 厘米，女生平均增长 1.80 厘米。与此同时，2008 年至 2010 年，北部三县共回流学生 3671 人。“免费午餐”工程大大改善了农村义务教育学生的营养状况，也为控辍保学、稳固“两基”提供了有力的支撑。

（三）“肉食加餐+蛋奶”营养工程



贵州都匀市实施的“营养工程”从2003年开始，经历了三个阶段的发展历程。

第一阶段：2003年3月起，都匀市对寄宿制中小学生实施的是“肉食补贴”，由学校为学生安排每周的1次肉食加餐，受惠学生262.32万人次。“肉食补贴”主要是由都匀市人民政府专项拨款、市教育局负责实施到位，补贴并不是直接以钱的方式发放给学生，而是将经费拨给各个学校，学校组织老师买肉，在每周五下午或周六（具体时间由各个学校来定）由学校老师做饭、做菜给学生吃。据计财科科长透露，“肉食补贴”具体分摊到每个学生的金额大概一学期20元。

第二阶段：从2006年至2007年，具体实施时间是2005年秋季，都匀市政府在营养工程实施内容上有所改变，开始实施“鸡蛋工程”。“鸡蛋工程”由财政专项拨款，每天发给每个学生一个鸡蛋。

第三阶段：2008年9月1日至今，都匀市开始实施“营养工程”，由都匀市财政每年筹措不低于260万元的资金，按照当年实际学生人数，每周星期一、星期二向寄宿制中小學生提供1袋牛奶，每周星期三、星期四、星期五向寄宿制中小學生提供1个鸡蛋。都匀市08年开始实施的“营养工程”，惠及各乡镇学校、都匀三中、四中、五中及市民族中学等寄宿制中小学13578名住校生。



表 5 都匀市关于寄宿生伙食补助、中小生鸡蛋工程、营养工程经费投入情况^①

类别	经费投入情况		金额（万元）
	年份	人次	
伙食补助 (转移支付资金安排)	2003	346140	25
	2004	346140	25
	2005	504000	35
	2006	477756	35
	2007	466632	35
	2008	482508	50
	小计	2623176	205
营养工程补助	2006	4068540	127
	2007	3573900	169
	2008	2444040	236
	2009	2444040	268
	2010	2366100	278
	小计	14896620	1078
总计			1283

2003年至2008年，都匀市转移支付“营养工程”资金由25万元递增至50万元，共计转移支付205万元，增幅达100%；2006年至2010年，全市拨付“营养工程”专项资金由127万元递增至278万元，共计拨付1078万元，增幅达118.9%。仅营养工程一项，都匀市累计投入专项资金1283万元。在加大财政投入的同时，都匀市采取民间投资等方式，多渠道筹措补贴资金。如通过引进助学项目、设立基金等方式对贫困学生实行“营养救助”，并明确救助对象为单亲家庭、父母病残、特困家庭、丧失劳动力家庭的子女和孤儿；通过社会筹资设立的“都匀市希望之星”营养救助基金，累计获得资金20余万元，受惠学生达2000余人；2008年以来，积极引进由中国石化集团公司、全国关工委和中国儿童少年基金会共同实施的“中石化春蕾助学项目”，每学年向50名家庭贫困、品学兼优的高中女生发放“营养餐助学金”1200元和学习、生活用品等。

（四）存在的问题及分析

政府主导的营养改善项目的主要做法是：成立项目领导小组，明确实施的具体要求和政策措施，建立健全规章制度和管理规范，自上而下行政推动。政府制度化的保障，能够保证营养改善项目的可持续性，覆盖更多的农村学生，使他们受益。但同时，也不可避免存在一

^①资料来源：贵州省都匀市教育局。



定的问题，主要有以下几方面：

第一，地方政府财政面临资金压力，难以覆盖更多农村学生。在调查中我们发现，由于各地财政实力的差别，各地实施营养促进工程的标准不尽相同，近年来物价上涨，“营养工程”所需费用加大，政府投入的资金远远不足以负担工程的大力实施，资金压力很大。资金的压力使得覆盖人群有所区别，主要是义务教育阶段寄宿制学生和农村贫困学生。资金的压力也使得设备人员等配套措施尚待完善。陕西“蛋奶工程”资金由省、市、县财政分级负担，比如合阳县每年承担配套资金为 620 余万元。如义务教育阶段学生全覆盖，县财政将负担 1200 余万元，这对年财政收入仅有 7000 万元的贫困县来说，将背上沉重的财政包袱。

第二，监督管理机制不健全，尚未形成效果反馈机制。地方政府虽然成立了项目领导小组，小组成员来自卫生局、教育局、财政局、畜牧中心等，但部门之间协作力度不够，分工不够合理，监管体系尚未建立。在营养改善项目的具体实施过程中，各区（县）教育局、财政局、监察局、农业局、卫生局、审计局会对营养工程的实施情况进行不定期的检查，但很多流于形式化。绝大部分是围绕营养项目本身的具体实施方面，但是涉及效果反馈的工作安排较少。当问及是否有相关数据可以说明通过“营养工程”，学生的健康状况有何变化、变化程度如果、学习成绩有何变化等问题时，主管人员很茫然、也很头疼。间接可以发现，政府主管部门这方面的意识比较薄弱，他们更偏重项目的实施情况，而甚少通过学生反映、家长会、问卷调查等科学方式来了解“营养工程”的实施效果，也未进行过学生体质健康调研。

第三，未开展项目的专题培训和教育工作。从调研情况来看，地方政府相关部门在开展项目过程中，未专门对负责工程的部门领导、对实施项目的主管领导和管理员进行过专题培训。因此，对牛奶、鸡蛋的质量鉴别、接收、储藏保管、加工、分发、食用等环节中应注意的问题和对食用过程中可能出现的偶发现象如何应对的问题，各校主管人员都还只是根据日常生活中的常识来操作，缺乏科学指导。

二、民间参与的营养改善项目

近年来，为改善贫困地区青少年营养状况，众多基金会、NGO 等民间组织充分发挥自身力量与优势，积极参与农村学生营养状况的改善，探索出了许多好的经验与操作模式，为政府实施营养改善计划提供了参考借鉴。纵观民间组织参与的营养改善项目，主要是提供免费午餐和厨房设备等，邓飞发起的“免费午餐”、安利基金会的春苗营养厨房等是民间参与的典型个案。



（一）邓飞发起的“免费午餐”

2011年4月2日，由邓飞等五百多位记者、国内数十家主流媒体，联合中国社会福利基金会发起的公募计划，启动了每天捐赠3元为贫困学童提供“免费午餐”的计划，它致力于帮助因家庭贫困而没有钱享受营养午餐的学生，同时呼吁更多爱心企业和人士加入到活动中，通过社会捐助的力量，对一些贫困山区学校简陋的厨房条件予以改善。自2011年4月2日正式启动以来，得到了媒体和民间人士的大力支持，同时引发社会民众的高度关注。为了壮大“免费午餐”的力量，“康芝红脸蛋基金”加入免费午餐计划。邓飞个人的触动直接催生了一场轰轰烈烈的民间慈善行动。



邓飞及其团队设想并付诸操作的“免费午餐”模式是这样的：利用微博平台，通过500名记者的联合倡议发起，通过挂靠既有基金会完善募捐资格，借助区域性主流平面媒体的报道推动，吸引社会力量补给贫困地区儿童营养。

“免费午餐”项目是通过给学校提供厨房电器、餐具、午餐费等，由学校食堂统一为在校学生供餐。在正常上课期间，每天向学校每名在校小学生提供1份免费午餐，每个学生每顿饭的标准是3元，一菜一汤一个鸡蛋，还有米饭。

“免费午餐”具体执行流程是：前期由爱心家访团在寻访期间确定“免费午餐”计划资助对象，后期将实施“免费午餐”计划所需资金转交资助小学校长。联系学校或村委会或当地志愿者作为免费午餐项目的执行方，根据学生人数在当地聘请厨师，在完成健康体检后，支付合乎当地一般标准的工资，统一提供两台价格为2000元的单门十盘自动蒸饭车和其他厨房用具。

“免费午餐”采取的民众监管有多种渠道：学校要公开信息；老师和家长可随时监督，向活动管理方直接发微博私信或短信报告在学校发生了什么事情；活动管理方经常打电话抽



查；动员当地媒体走访调查，动员家在当地的网友趁回家的机会前往查看；如果有驴友恰好前往“免费午餐”学校所在的山区旅行，请他们代为查看。总之，动用一切可能的社会力量去监督执行情况。

（二）厨房项目

厨房项目主要是给学校提供厨房设备（厨房电器、厨房用品、餐具）等，让学校厨房更好地利用优良的设备为在校学生做饭，保证学生能够吃到新鲜可口的饭菜。厨房的建设为改善农村学生饮食营养提供了坚实的基础和操作的平台。

1. 春苗营养厨房

春苗营养厨房是由中国关工委和安利公益基金会共同主办的，致力于改善中国贫困农村学生营养不良、发育迟缓等问题，重点扶助全国近 8000 万的留守儿童和流动儿童群体，并计划在未来 3 年内投入 5000 万元，为贫困地区学校捐建 1000 个春苗营养厨房，并为每个建有营养厨房的学校培训营养师，项目将覆盖中西部 10 个省份，直接受益儿童预计将达 50 万人。除了向符合条件的学校提供标准的厨房设备外，厨房管理员（厨师和帮厨）的培训，也将是“春苗营养厨房”项目中重要的内容。安利基金会 2011 年 9 月 1 日建成第一所春苗营养厨房。到目前，已为农村寄宿制学校建成春苗营养厨房 300 所，涉及重庆、广西、陕西、湖北、河北、安徽等 6 个中西部省份，约 15 万名留守儿童。

“春苗营养厨房”捐助对象为留守儿童占 50%以上、就餐人数在 200 人以上的农村住宿制学校。对于符合要求的捐助对象，按照经论证确定的设备清单，配备基本厨房设备并培训厨房管理员。学校就餐人数 200-400 人为小型“春苗营养厨房”，400 人以上 700 人以下为中型“春苗营养厨房”，700 人以上为大型“春苗营养厨房”（见表 6 和表 7）。

表 6 “春苗营养厨房”规模分类

就餐人数	类别
200-400 人	小型“春苗营养厨房”
400 人以上 700 人以下	中型“春苗营养厨房”
700 人以上	大型“春苗营养厨房”



表 7 春苗营养厨房设备配备一览表^①

设备名称	300 人学校	600 人学校	900 人学校
不锈钢蒸饭车（单门）	√		
不锈钢蒸饭车（双门）		√	√
和面机（15KG）	√		
和面机（25KG）		√	√
双层工作台	√	√	√
水池（双池）	√	√	
水池（三池）			√
四门碗柜	√	√	√
绞肉机	√	√	√
冰柜	√	√	√
调料车	√	√	√
平板车	√	√	√
四层条式菜架	√	√	√
灭蝇灯	√	√	√
排风扇	√	√	√
桶	√	√	√
盆	√	√	√
托盘	√	√	√
售饭卡机	√	√	√

^①资料来源：安利公益基金会。



2. 九阳希望厨房

“九阳希望厨房”项目是九阳股份有限公司针对当前中西部贫困地区的学校的厨房设施缺乏或老化、卫生条件差、学生就餐没有养成良好的卫生习惯等现实情况，与中国青少年发展基金会设立九阳希望基金，专项用于援建九阳希望厨房，即：为贫困地区的学校建设和改造标准化、符合国家食品卫生最基本要求的学校厨房和食堂，让老师和孩子们有一个干净卫生、安全健康的就餐环境，并为孩子们改善营养状况、提高中国下一代的国民身体素质。截至 2011 年底，共有 220 所“九阳希望厨房”陆续进入使用，主要分布在新疆、内蒙、云南、青海、山东、甘肃、安徽、广西、湖南、贵州等 10 个省份。

表 8 九阳希望厨房项目整修方案

时间	项目内容	总结	费用
2010 年	按学校需求，提供资金资助，由校方自行购买。	不足：对具体采购的设备相应需求分析不够，全国规模的采购资源没有进行整合。	RMB25000/所设备预算 RMB2000/所培训经费
2011 年	对 2010 年的 100 所学校进行调研，提炼“六个一”工程；推出马山模式，撬动更多资源。	马山模式可以被快速复制；设备的运行成本还需要进一步细化。	RMB28000/所设备预算 RMB2000/所培训预算
2012 年	继续至少援建 100 所厨房，继续调研设备运营成本，甚至研发定向捐助的设备，以满足不同地区的需求；启动校园膳食辅导员。		进一步上调设备预算 对所有的学校开展膳食辅导员的培训工作

备注：“六个一”工程：吃上一碗热饭；喝上一杯干净水；喝到一杯好豆浆；拥有一套干净的餐具；上一堂营养趣味的课；拥有一个坐下来吃饭的机会。





3. 卡夫希望厨房

卡夫希望厨房项目是卡夫食品公司携手中国青少年发展基金会共同发起的公益活动，旨在改善农村学童的膳食营养水平，提高农村教师、厨房工作人员及学生家长的营养健康意识。从 2009 年开始，卡夫食品中国邀请业务合作伙伴共同参与此爱心工程，至今已收到善款累积近 100 万元。目前，安徽、云南、吉林、湖南和河北五省的 100 所希望小学里的 100 个“卡夫希望厨房”已正式落成并投入使用，5 万多名农村儿童直接受益。100 所农村小学的校长均接受了儿童营养知识培训。卡夫为每个标准厨房配备整套常用厨具、冰箱、消毒柜，以及营养膳食知识和操作指南。此外，卡夫食品公司还将捐赠价值人民币 125 万元的卡夫饼干产品，让受益于卡夫希望厨房项目的 5 万名 6-12 岁的农村学童分享来自卡夫的美味。



(改造前的厨房)



(改造后的卡夫希望厨房)



(三) 各地多样化的营养改善项目

除上述之外,其他各基金会及民间公益组织针对农村义务教育学生的营养改善也作了有益的探索和尝试,取得了良好的效果。这些项目正在迅速发展,不断有新力量参与其中(见表9)。从实施项目看,形式多样,主要是鸡蛋、牛奶、营养餐、水果等;从实施主体看,基本都是基金会,可见民间组织力量的强大。



表 9 各地多样化的营养改善项目

实施地	实施项目	实施内容
贵州	爱心纳雍	公益组织“爱心纳雍”以公开募捐的形式筹措资金，为当地学校提供“免费午餐”。
贵州	“希望套餐和希望食堂”计划	贵州团省委、贵州省青少年发展基金会发起了“希望套餐和希望食堂”计划。其中，希望套餐包含以下方面：（1）一个鸡蛋工程。为农村学生在校期间每天提供一个鸡蛋的营养早餐。（2）一份牛奶工程。为农村学生在校期间每天提供一份牛奶的营养早餐。（3）免费午餐计划。为农村孩子们在校期间每天提供免费午餐。希望食堂的建立包含以下方面：（1）新建或改（扩）建希望食堂。（2）配套希望食堂厨具。
贵州	希望食堂	共青团贵州省委、省青少年发展基金会发起了“贵州希望工程——壮苗行动”，让山区孩子们吃上热腾腾的午饭。2011年5月21日，贵州首所希望食堂——“东风南方希望食堂”在贵州省黔南州惠水县长田乡冗普小学举行奠基仪式，标志着贵州省希望工程从此踏上新的征程。
贵州	牛奶与鸡蛋	北京市仁爱慈善基金会远赴贵州六合小学为那里的 104 名贫困学生送上了牛奶与鸡蛋。
中西部地区	“关注西部学生小餐桌”	由浙江省爱心事业基金会与浙江正泰公益基金会联合启动，从 2011 年 4 月开始，为受助贫困学生在校期间（每年约 200 天），每人每天提供一个鸡蛋、一盒牛奶和一个水果。
中西部老少边穷贫困地区	“一颗鸡蛋”工程	中华少年儿童慈善救助基金会当前的主要开展“一颗鸡蛋工程”。即：集合国内外企业家、各界人士的爱心，资助我国中西部老少边穷贫困地区农村寄宿制中小学校的少年儿童每人每天都能吃上一颗鸡蛋。
中西部地区	“一个鸡蛋”计划	上海公益事业发展基金会（联动）联合 9 家民间助学、扶贫机构发起“一个鸡蛋”筹款活动。他们负责当地合作学校的调研、鸡蛋的采购和物流安排、对学校发放鸡蛋的执行情况进行监督等工作，以确保合作学校的学生能够每天确实吃到一个鸡蛋。
云南	富宁县山瑶学生鸡蛋营养计划微公益行动	云南省青少年发展基金会推出了“富宁县山瑶学生鸡蛋营养计划微公益行动”。通过在云南青基会淘宝网公益网店上为在校学生每天捐赠一元购买一个鸡蛋的筹款方式，帮助该校学生改善营养，提高身体素质。
河南	鸡蛋工程	桂馨营养计划是由北京桂馨慈善基金会在河南实施的项目，旨在改善农村学生的营养状况，每天为师生提供一个鸡蛋。
陕西	资助山村小学	纯山教育基金会将在陕西本地资助山村小学，覆盖 1200 多名学生。
重庆	妈妈食堂	深圳市妈妈食堂关爱基金会捐建的重庆开县两所“妈妈食堂”正式开伙。
全国贫困地区	爱心牛奶	由中国儿童少年基金会和蒙牛乳业集团共同设立的“中国牛奶爱心基金”，旨在帮助全国贫困地区的儿童接受爱心牛奶。
甘肃	一蛋一豆浆	北京市西部阳光农村发展基金会志愿者在所在的柴家庄小学、石门教学点、珍卓子教学点三个校点，于 2010 年 4 月 12 日至 2010 年 7 月 16 日的 70 个学习日，在有长期志愿者所在的校点为孩子们实施每学习日“一蛋一豆浆”第一期行动计划。
甘肃	阳光鸡窝	北京市西部阳光农村发展基金会志愿者第二期行动计划在柴家庄小学、石门教学点、珍卓子教学点建立校内小型养殖场“阳光鸡窝”（开设综合实践课课程）。每天早起轮流为各教学点的孩子蒸煮鸡蛋。

（四）存在的问题及分析



民间组织作为第三方，执行力强，具有相对独立的研究、监督、评价等特殊优势。民间组织在项目实施中，探索了一系列新方式、新理念，能够为政府行为提供参考和借鉴。但同时，民间组织参与的营养改善项目要注意以下几点问题：

第一，项目的可持续性。农村学生的营养改善是一项长期的工作，需要长时间的投入。民间组织受资金、人力、管理等现实因素影响，存在可持续性发展的隐患。因此，如何提高民间组织自身的能力，持续将农村学生的营养改善进行下去，是对民间组织的重要挑战。

第二，项目的本地化与因地制宜。调研中，有的农村学校设备无法投入使用，或不知如何使用。因此，在选择设备资助时应各方面考量，提供更适合当地使用，更能发挥实际作用的设备，将更有助于凸显项目的积极效果。在项目实施中，不一定都要大资金、大规模、大设备，可以微型化、实用化、灵活化，真正提供农村学校和农村学生所必需的项目。

第三，民间组织的协作与资源共享。目前民间组织实施的营养改善项目中所进行的活动，主要有食品提供、厨房改造和员工培训等几个方面。由于信息的交流和资源共享程度不够，需要只提供食品（或购买食品）的项目活动在遇到需要改造厨房的学校，则很难采取灵活的应对方式，导致资源闲置重复建设甚至浪费。因此，很有必要建立信息和资源共享平台。通过信息和资源共享平台，可以促进营养改善项目在食品提供种类、食品和设备采购等方面的互补，也可以提供信息、总结经验，分享优秀的管理和运作模式，从而有助于各级政府、企业、非营利组织等多方面多层次的综合参与局面形成。

三、国内营养改善项目综合分析

从目前国内营养状况改善项目的实施情况来看，不同主体，在不同层面为我国中西部农村学生营养状况的改善贡献着各自的力量，他们的探索为国家更好地实施农村义务教育学生营养改善计划奠定了基础。纵观目前国内营养改善项目的现状，有以下几个特点：

（一）因地制宜的实践探索

从提供的营养物品来看，国内目前营养状况改善项目的主要营养物品是鸡蛋（煮鸡蛋和茶叶蛋）、奶（牛奶、豆奶等）、午餐（菜、主食、汤）、豆浆、红糖水等。鸡蛋和牛奶是富有营养也比较方便提供的食物，但各地也结合本地区的特点，因地制宜地确定了营养物品和各自的营养食谱。从调研的情况来看，陕西主要是鸡蛋和牛奶；青海主要是蛋奶和营养午餐；重庆的营养物品多样，主要是鸡蛋、牛奶、豆浆、面条和各种午餐等；云南主要是营养午餐；贵州以前主要是肉和午餐，现在也过渡到了鸡蛋和牛奶。



从实施地域来看，多数地方均已探索实施营养改善项目，但做法不尽相同，即使在同一省份或同一区域，具体的做法也不尽相同（如表 10 所示）。正是这种因地制宜的探索实践，为我们有效实施农村地区义务教育营养改善计划积累了宝贵的经验。以宁夏为例，宁夏是国家确定的营养改善计划试点地区。在试点工作中，宁夏有意识地选择了不同情况的学校，并结合各自特点采取了不同的供餐模式。红寺堡区域面积较小、人口较为集中并且交通条件较好，比较适合企业配餐，红寺堡区政府便委托粮油公司负责加工配送学生午餐。除此之外，宁夏还采取了学校食堂供餐、农户托餐的形式。有的学校有食堂，那么食堂供餐就成为主要选择；散落在偏远山区规模较小的学校以及教学点，农户托餐就成为首要选择。目前，宁夏 31 所试点学校中采取学校食堂供餐的有 21 所，企业配餐的有 2 所，农户托餐的有 8 所。

表 10 几种因地制宜的实践探索

地区	主要特点	经费标准	具体做法
广西柳州	灵活对待，分步骤解决	“免费午餐”标准初中学生每人每天 3 元，小学学生每人每天 2.5 元	没有食堂的学校，“征用”学校附近村民的厨房来做饭；没有开餐条件的，灵活执行“营养补贴”措施，购买牛奶、鸡蛋、面包给孩子“加餐”。聘请饮食营养专家，因地制宜地制定营养食谱。
宁夏地区	根据学校不同情况，采取不同的供餐模式	“免费午餐”标准每生每天 4 元	企业配餐或学校食堂供餐或农户托餐等多种配餐方式，学校食堂供餐的有 21 所，企业配餐的有 2 所，农户托餐的有 8 所。
河南永城	在食品中添加营养素	营养强化面粉每公斤的企业成本比普通面粉高约 5 分；营养强化大米每公斤的成本比普通大米高 6 分左右	在强化面粉中添加维生素 A、维生素 B1、维生素 B2、叶酸、尼克酸、铁、锌七种营养素；在强化大米中添加维生素 B1、维生素 B2、叶酸、尼克酸、铁、锌六种营养素。

（二）多元主体的“各自为战”

从营养改善项目的实施主体来看，主要是政府和民间组织。政府主导有着稳定的财政实力和一定的可持续性，民间组织参与举绵薄之力奉献爱心，实施更加透明。每一个实施主体都有着各自的实施过程，共同推进着营养项目的改善。政府和民间、民间与民间之间本应该形成一种良好的沟通、协作机制，实现资源的优化配置。但是目前每一种营养改善项目都在单独进行，存在着很多的局限性，容易造成一种资源的闲置和浪费。在多种营养改善公益项



目并举的情形下，能否打破原先“各自为战”的状态，整合政府和民间等多渠道资源，合力推动农村学生的营养改善，并形成一种可行的模式？民间组织能否明确自身的定位与职能，以开放的态度使参与各方能够充分发挥自己的优势，通过资源整合，形成政府主导、民间参与的良好格局？

（三）合力推动的初步探寻

营养改善工作具有明显的公共物品性质，需要全社会的合力推动。政府是保障义务教育、推进教育公平的主体力量，政府的资金和制度化保障，能够减轻民间资金的压力，也有利于营养改善项目在当地的开展及监督。民间力量参与的营养改善项目运作高效、财务公开、饭菜质量有保证，能够推动国家加快落实改善学生营养状况的措施，及时起到补充、监督的作用。政府计划可以通过民间公益机构实现，由政府 and 民间组织合力来解决农村学生营养状况问题，能够节约政府成本，也能得到有效监督，创新社会管理的方法。

营养改善项目在不断地探索摸索中，各个主体间开始寻求资源整合、互通有无，相互合作、形成合力来共同推进农村学生营养状况的改善。比如，在广西马山，马山县政府积极筹措资金，实施食堂建设项目；九阳集团给林圩镇 23 所小学捐赠蒸饭车、豆浆机和冰柜等一批食堂设备；广西日报、南宁日报、南国早报、当代生活报等媒体采访宣传报道；教师、学生家长、群众等帮忙做饭，初步形成了政府、企业、媒体、民间等不同主体相互合作的模式。在不同主体之间，有各自的优点和缺点，通过资源整合，可以形成一种政府主导、企业支持、民间参与这样一种合力（如表 11 所示）。



表 11 多方合力的营养改善模式探索

名称	模式特点	经费标准	监督体系
广西“马山模式”	政府+公益组织+企业+媒体+群众等多方合力共同推动	“3+1” 国家财政补助 3 元，中国社会福利基金会“免费午餐”基金加 1 元。	媒体和网友担任志愿者进行社会监督
湖北“鹤峰模式”	地方政府主动寻求与民间组织合作	“1+2” 地方政府出 1 元，中国社会福利基金会“免费午餐”基金出 2 元。	建立县委领导、职能部门、学校之间的工作链条与责任链条；建立专账制度、责任追究制度、公示制度。
湖南“新晃模式”	政府+媒体+公众共治	“1+2” 地方政府出 1 元，中国社会福利基金会“免费午餐”基金出 2 元。	县教育局成立监督委员会，各学校组成教师代表、村委会成员、家长代表小组共同监管免费午餐经费；微博公布学生每日饭菜开支；设立专用账户，从制度上防止漏洞。



第三章 国外学生营养改善政策研究

随着我国对学生营养问题关注程度的提升,国际上学生营养改善政策逐步出现在我们的视野。这些国家通过长期探索与发展,形成了较为完善的学生营养改善管理体系与运作模式。积极借鉴和参考这些政策,将对完善我国现有农村学生营养政策有一定的启示。

国际上很多国家学校供餐时间都较长,有的已有 100 多年的历史。在制定学校供餐计划时,不同国家都以改善学生营养、增强体质与智力为出发点。通过长期探索与发展,这些国家的营养计划已有稳固社会基础,并形成了较为完善的管理体系与运作模式。下面以美国、日本和印度为例进行系统的介绍。美国、日本和印度实施的营养政策总体情况如表 12 所示:



表 12 美国、日本和印度营养政策实施情况

		美国营养计划		日本的营养计划					印度营养计划
立法	时间	1946 年	1966 年	1947 年	1947 年	1947 年	1958 年	1982 年	2001 年
	名称	学校午餐法	儿童营养法	营养改善法	营养师法	学校教育法	学校保健法	学校健康会法	食物权利法案
	制定主体	美国联邦政府	美国联邦政府	日本政府					印度最高法院
组织实施	实施范围	国家学校午餐计划	公立、非营利性的私人学校以及居民区幼儿托管机构实行	全国小学学生					公立及公助学校所有一至八年级学生
		学校早餐计划	公立、私立非赢利学校以及儿童关怀机构						
		课余加餐计划	公立和非营利性的私人学校以及幼儿托管机构里的孩子						
		专项牛奶计划	没有参加学校午餐项目的公立中学、学前班、托儿所、夏令营和类似非营利从事儿童护理和训练的组织						
		夏日食物服务计划	半数以上来自低收入家庭						
管理机构	农业部设有食品与消费局		教育部门负责					印度中央政府和民间力量 印度主管教育的人力资源开发部从总体上负责管理、协调，代表中央政府与各邦教育局、印度食品总公司及相关机构进行资金和粮食等方面的联系与协作。	
财政支持形式	政府补贴		国家与地方财政对学校营养午餐给予经费补贴					中央联邦政府和邦/中央联盟区政府之间的分担	



	食物配给方式	厨房配餐与外卖购买相结合	配餐中心与学校配餐室两种形式并存	中央厨房 分散厨房
	就餐地点	学校、专设供餐地点（教堂、公园等）	教室、专门餐厅	
	监督机构	农业部	文部省专门制定了《学校给食的卫生管理标准》	国家指导监督委员会 国家普及基础教育部计划总理事会和执行理事会 家长教师协会 志愿者组织
营养教育	营养教育现已成为美国营养计划中必不可少的一部分		重视营养午餐过程的综合教育作用 实行学校营养师制度	



（一）美国的政策

美国最初制订儿童营养计划是为了解决贫困学生的饥饿问题并吸引贫困儿童入学。早期的学校营养午餐计划是应一些机构如慈善机构、家长教师协会、个人支持者、当地及州教育部门等的呼吁而建立的。二十世纪三十年代的经济和农业危机及二战结束后，联邦政府意识到改善青少年营养状况的迫切需要，随即建立了相应的法律予以保障。

1. 营养立法

在美国儿童营养计划实施过程中，有两部法令发挥了重要的作用。一是《学校午餐法》。它鼓励家庭消费有营养的农产品以保证青少年的身体健康；二是《儿童营养法》。1966年10月11日，美国总统约翰逊签署了《儿童营养法》，并作批示：“营养好是学习好的必要条件。”

2. 具体计划

依据有关法令，美国大力开展国家学校午餐计划、课余加餐计划、专项牛奶计划、夏日食物服务计划。这4项计划均有不同内涵，并各有侧重，启动时间虽有先后，但多年来几项主要供餐计划是同步进行的，从而形成庞大的供餐体系。总体上来看，美国的这种模式可以简称多渠道供餐的行动模式。

（1）国家学校午餐计划（the National School Lunch Program, NSLP）。国家学校午餐计划是于1946年，由联邦资助的膳食计划，主要在公立、非营利性的私人学校以及居民区幼儿托管机构实行。从管理机构来看，美国农业部设有食品与消费局，由它来代表美国农业部分管学校午餐计划，由隶属该局的儿童营养处具体负责。

从学生申请标准来看，美国农业部定出的2009-2010年可以在学校吃免费午餐的学生标准主要是以家庭收入来衡量。可以享受免费学校午餐的学生和可以享受减价午餐优惠的学生，以家庭人口和收入来看，其具体标准见表13。



表 13 享受免费学校午餐和减价午餐优惠的学生家庭收入标准^①

家庭人口	享受免费学校午餐的 学生家庭年收入标准（美元）	享受减价午餐优惠的 家庭年收入标准（美元）
两口之家	≤18941	≤26955
三口之家	≤23803	≤33874
四口之家	≤28665	≤4793
五口之家	≤38389	≤47712
六口之家	≤38389	≤54631
七口之家	≤43251	≤61550
八口之家	≤48113	≤68469

从服务监督层面来看，美国学校的学生午餐是由食品服务管理公司负责配送，配送公司由学校进行招标，公司中标后须与学校签订合同。合同中禁止列入成本附加费和收入附加费，但允许以每餐为计算基础提供固定的管理费。对贪污、滥用或骗取午餐计划的资金、财产者，将予以惩处。

(2) 专项牛奶计划(Special Milk program, SMP)。自 1966 年起执行的专项牛奶计划(Special Milk Program) 主要面向未参加国家学校午餐计划(NSIP) 的学生。该项计划规定每喝半品脱牛奶给予现金补助，目的在于鼓励牛奶消费。不论家庭收入高低，所有孩子均有资格参加。该项目旨在鼓励没有参加学校午餐项目的公立中学、学前班、托儿所、夏令营和类似非营利从事儿童护理和训练的组织加入学生奶项目，不能很好执行学校午餐项目的学校和机构无资格申请加入该项目。项目中牛奶的标准要求学校或机构只能提供巴氏杀菌无味的液态奶或者无脂肪、低脂肪(1%)的液态奶。所有牛奶中必须含有符合食品和药品监督管理局所规定的维他命 A 和 D 水平。

(3) 课余加餐计划(After School Snacks Program, ASP)。1998 年美国国会决定启动的校外关怀计划，由农业部提供补贴，通过有组织的课余教育活动，对低收入地区具有违法行为的儿童和青年进行教导。计划中，按家庭年收入划分每个贫困学生补贴金额提供快餐食品，以帮助学校为学生提供课余加餐。国家学校午餐计划提供现金补偿，此项目的是提高儿童和青少年的健康情况。公立和非营利性的私人学校以及幼儿托管机构里的孩子可以参加此项计划。该项计划中快餐食品包括 4 类食品：1 份液态牛奶，1 份肉食或肉食替代品，1 份蔬

^① 实拍：美国穷人家的孩子都在吃啥？中国日报网站国际频道
http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2011-12-28/content_4807677.html, 2011 年 12 月 28 日。



菜或水果，或者菜汁、果物食品。^①

(4) 夏日食物服务计划 (Summer Food Service Program for Children)。夏日食物服务计划于 1975 年设立。被选定的儿童在暑期可在该计划指导下就餐 (含快餐)。允许非营利性组织、政府部门、休闲场所及夏令营参加该计划。被选儿童的半数以上来自低收入家庭。^②赞助商提供食物过程应做到以下几点。首先是赞助商需要与学校或者是招标单位签订供餐合同。其次，如果赞助商有自己的厨房，那么可以由赞助商提供食物。如果赞助商在制定区域内没有适合的厨房，需要自行准备食物，然后再运输到指定地点。

志愿者的参与。志愿者可以帮助运输食物，保持供餐地点的卫生清洁，并且搜集供餐人员的反馈意见等。

3. 营养教育

营养教育现已成为美国营养计划中必不可少的一部分。美国儿童营养计划从开始重视为学生提供食品逐渐转变为学生提供食品和健康营养知识并重。营养知识宣传教育规定学校有责任给学生讲授营养及配餐知识。

(二) 日本的政策

日本的学校营养午餐起源于 1889 年，当时实施营养午餐的主要目的是为一些来自贫困家庭的学生免费提供午餐，以解决饥饿问题。这一制度在第二次世界大战期间一度中断。二战结束后，日本政府接受了美国等国家的脱脂奶粉和面粉等援助物资，重新开始在学校实施营养午餐。

1. 法律保障

从 1947 年开始，日本政府先后制定的与学校供餐有关的法律有：《学校供餐法》(1947 年)、《营养改善法》(1947 年)、《营养师法》(1947 年)、《厨师法》(1958 年)、《保护消费者法》(1968 年)等。这些法律相互配合、补充，形成了完整的体系。它充分保证了学校供餐计划的顺利实施，也体现了政府重视国民素质、保护学生体质、培养下一代的决心。

2. 财政支持

营养午餐和牛奶供给，实行政府补贴日本学校的营养午餐和牛奶供给，从试点到推广，每个阶段都有国家和地方财政支持。在学生午餐供给方面，政府补助金额大约占 50%左右，

^① THE SCHOOL-BASED AFTERSCHOOL SNACK PROGRAM. U.S. Department of Agriculture (USDA). <http://www.fns.usda.gov/cnd/Afterschool/default.htm>

^② Beretta LM, Koszewski WM, Betts N, et al. Evaluation of food assistance, nutrition education programs, and physical activity for limited resource families. J Am Diet Assoc, 1998, 98 (9) :A67.



费用来源主要由国家财政、地方政府财政、市町村财政三部分组成。有一些学校实行午餐供给由政府完全补贴。^①在学校供给学生牛奶方面，日本政府主要采用了“菜单式”补贴方法。

3. 组织实施

日本有关的营养政策均由厚生省（卫生部）制定，而营养政策的实施则是文部省（教育部）执行。文部省系统在都、道、府、县各级地方政府机构中都设有供餐科，负责总体规划，宏观管理，专门指导学校供餐事宜，为中小學生提供标准食谱。具体实施与操作由地方教育委员会负责。食品原料及物资的采购等事务，不由政府直接承办，而由专门的公共事务机构来办理。厚生省只是从食品卫生的角度进行宏观指导，监督检查。

日本学生食谱分为两类：一类以面包为主食，一类以米饭为主食。要求各年龄段食谱必须有牛奶、大豆及其制品，特别提倡食用含钙及微量元素高的小鱼类。

从学生供餐方式来看，有配餐中心与学校配餐室两种形式并存。同时，文部省及地方教育委员会对营养午餐就餐场所没有统一的规定。学生自己组成志愿者队伍，轮流值日，为大家服务。

4. 监督管理

对学校营养午餐的卫生管理有详细的规定和要求：为加强营养午餐的卫生管理，文部省专门制定了《学校给食的卫生管理标准》，对营养午餐卫生管理的各个环节提出了非常明确且具有操作性的具体要求。各地教育委员会和学校根据文部省颁布的《学校给食的卫生管理标准》，也建立了一系列的卫生管理规章制度。

5. 营养教育

重视营养午餐过程的综合教育作用，是日本实施学校营养午餐的一个显著特点。并且日本实行学校营养师制度。营养师负责学校午餐食谱的调制和实施，负责对学生进行营养教育与营养指导。

（三）印度的政策

印度学校免费午餐的正式名称是“全国初等教育营养支持计划”。1995年由印度中央政府提出，最初面向全国农村、落后地区的小学生。

1. 免费午餐的范围

在印度中央政府和民间力量的努力推动下，在印度中央政府和民间力量的努力推动下，2001年年底，印度最高法院做出一项具有历史意义的裁决，强制要求各邦给学生提供烧熟

^① 胡承康：《学校供给营养餐：日本的强国战略》，《教育》，2006年第01期第56页。



的午餐，而不是硬邦邦的粮食。该裁决生效后，免费午餐的范围扩大到公立及公助学校所有一至五年级学生。2007年，免费午餐被纳入印度第十一个五年计划，并将范围扩大到六至八年级学生。

2. 管理机构

印度的学校供餐计划在学校教育和文化局成立国家控制和监督委员会，来监督午餐计划的实施和资金预算。邦政府和中央直辖区的行政机关也建立邦、县和乡级控制和监督委员会，对午餐计划的执行进行监督。午餐计划的执行和日常监督责任就由镇相关机构承担。除了各级政府机构，印度的粮食公司也在学校供餐计划中承担重要职能。

3. 财政支持

目前，印度的免费午餐计划由联邦政府、州政府和私人捐款共同承担。印度中央政府主要提供资金方面的支持，具体工作的落实则由各邦政府的相关部门承担。印度主管教育的人力资源开发部从总体上负责管理、协调，代表中央政府与各邦教育局、印度食品总公司及相关机构进行资金和粮食等方面的联系与协作。

4. 营养标准

随着免费午餐的不断发展，印度学生营养餐的标准也在不断提高。2006年，标准提高到热量450千卡、蛋白质12克，六至八年级学生的午餐标准为热量700千卡、蛋白质20克。^①

5. 免费午餐制作

免费午餐的制作目前主要有两种模式。APF主导的“中央厨房”，是一个现代化的食品加工体系；分散厨房一般建立在那些比较偏远的地区。在这些地区，APF成立了自助团体，一般由妇女组成进行烹饪活动。APF对她们的烹饪活动负有全责并全程监控。

6. 保障措施

在免费午餐计划的执行中，各邦政府扮演了至关重要的角色。为了保证午餐质量，多数学校会选择政府指定的信誉度高的平价商店购买原料。中央邦的学校成立了“家长教师协会”，并邀请教师参与食物及调味品的采购。泰米尔纳德邦则成立了“午餐组织人”，由该组织选派工作人员和厨师参与学校午餐烹饪。

尽管不同国家实行学生营养政策的历史时间、发展程度不仅相同，但是，我们仍旧可以通过政策制定的目的，立法、资金保障，服务监督，营养教育，志愿者服务等环节的比较分

^① 《学生营养餐，国外怎么吃》，中国教育报（第三版），2011年6月7日。



析，发现我国学生营养改善政策与其他国家相关政策之间的共同点与差异性。

从政策制定的目的来看，国内外制定的学生营养改善政策都是以解决学生饥饿，提升学生身体素质，实现民族实力提高为目标的。

从立法保障方面来看，与食物、营养发展相关的纲领性文件发挥了关键性的作用。与国外学生营养政策相比较，尽管我国在立法保障方面起步较晚，还不够完善，但是纲领性文件在学生营养改善活动中仍然发挥着不可替代的作用。20世纪90年代以来，我国制定和贯彻了三个历史性的食物与营养发展纲领性文件，对我国农村学生营养改善活动提供重要的依据。美国、日本、印度同样在各自立法领域，制定了相关的政策，改善了本国学生的营养健康状况。例如，美国在《学校午餐法》、《儿童营养法》的框架下，开展了具体的营养改善计划活动。

从资金保障方面来看，我国采取了两种经费保障做法，一是按比例由省级、市级、县级、家长分比例进行分担，另一种是由省级财政负担一定比例，县市区自行确定的做法。国外在学生营养改善财政支持上同样采取国家与地方财政补贴的形式。值得注意的是，国外对不同经济能力状况的学生采取了差别性的补贴方式。例如，美国以贫困线为依据，对学生午餐费用进行了三种划分，即完全免费，部分免费，全部自费。差异性的补贴政策更加有利于实现为最需要营养的学生提供帮助的目标。

从服务监督方面来看，都成立了专门的政府部门负责学生营养改善活动，并且制定了相关的监督管理办法。相比较而言，国外在服务监督政策制定方面经验更为充足。例如，美国农业部成立部门监督各项计划实行情况。印度成立了家长教师协会志愿者组织帮助协助监督。值得注意的是，国外服务监督政策中不仅对食物配送标准等进行了规定，还对违反、破坏营养计划的行为制定了明确的处罚办法。

从营养教育方面来看，国外营养教育已经成为营养计划中必不可少的一部分。重视营养午餐过程的综合教育作用，是日本实施学校营养午餐的一个显著特点。日本学校要求教师同学生在一起就餐，师生同餐，一是能增进亲善感情，二是教师也可随时纠正学生不良的饮食行为。同时，国外还注重采用学校营养师制度。营养专业人员培训是国外开展营养工作的一个主要措施，特别是日本还为营养专业人员颁布了相关法律。日本大多数中小学都配有1名营养师，少数学校是2所学校配1名营养师。营养师的聘任由各县教育委员会认定，并为其颁发证书。我国还没有制定出较为完整的营养教育政策，现有学生营养政策中营养教育以及营养技能培训相关内容还存在一定的缺陷。



从志愿者服务方面来看，国外学生营养改善政策中十分注重志愿者的作用。美国通过开设专门的志愿者参与服务热线、网站平台，吸引志愿者加入国家营养改善计划当中来。志愿者不仅可以帮助完成计划活动、搜集供餐人员的反馈意见，还能够更好的传播营养健康知识与习惯。我国在营养改善政策制定过程中，同样需要加强志愿者服务政策建设，以便壮大我国营养改善的队伍。



第四章 国内营养改善项目问题探讨

2011 年对于改善中国农村学生营养而言，是一个极为特殊的转折点。一方面，林林种种、百花齐放式的民间公益项目与局部地区的地方政府探索，构建了一轮自下而上的变革行动，在一定层面上有所改善部分中西部农村学生的营养状况。另一方面，国家层面、地方层面的责任主体被重新定位，农村义务教育学生营养改善计划不仅提供了更多的资源，而且为地方政府解决农村学生营养问题引入了更符合现代政府治理制度的价值平台。

面对声势浩大、广受关注的农村学生营养改善项目行动，需要客观、审慎地探讨若干模糊认识，从而更好地厘清农村学生营养改善政策与项目的发展方向，有效实现“做好事，把好事做好”的目标。

一、营养改善的核心设计：为农村学生提供什么营养？

促进农村义务教育学生营养改善是促进学生健康成长、全面发展的客观需要，也是教育的一项重要目标——保障学龄少年儿童体格和智力的正常发育。从健康成长和全面发展两个角度来提高农村特别是中西部贫困地区农村学生营养水平，需要明确核心设计：为农村学生提供什么营养？

（一）农村学生成长的需求

合理营养是智力和身体潜力得以充分发挥的先决条件。根据我国农村人口与少年儿童所受到的食品短缺与元素缺乏等直接影响和家庭及监护人、基础设施、不良饮食习惯等间接影响，农村学生成长的营养改善需求不是单一的、短期的。

从现有的项目情况来看，食品单一和营养不均问题比较突出。补充优质蛋白质摄入量是蛋奶工程等项目的指向，鸡蛋等实物形式的营养餐有利于实施和监管，但长期食用易使学生产生厌食、偏食，甚至出现丢弃浪费现象。免费午餐等项目摇摆于解决“显性饥饿”和“隐性饥饿”之间，部分“免费午餐”实施学校食谱单一，膳食结构不合理，搭配的科学性不够。相当比例的学校食堂在制作食谱时，不是从营养科学搭配的角度思考，而更多从节约成本的角度思考。而作为农村儿童营养健康的主要问题——钙、铁、维生素 A 等缺乏，还没有更大范围的探索。

从国家农村义务教育学生营养改善计划来看，学校食堂供餐、向具备资质的餐饮企业、单位集体食堂购买供餐服务、个人或家庭托餐三种供餐模式对农村学生成长的合理营养，没



有更科学、规范、详尽的指导意见和标准，恰恰反映了对农村学生成长需求的认识不充分。

正因为农村学生成长的需求差异显著，从实际出发是极为重要的原则。各具特色的供餐方式和供餐内容，必须建立在实证研究本地区农村学生的身体素质和营养结构之上。尽管鸡蛋和牛奶等是富有营养也比较方便提供的食物，但各地需要结合本地区的特点，因地制宜地确定营养物品、营养餐谱和供餐模式，对特定食物过敏的学生设计价格等同、营养相当和安全卫生的替代食品。地方政府与公益营养项目执行组织在资源导入前的农村学生需求分析，也将为项目实施后的效果评价提供必要的支撑材料。

（二）营养改善的经济成本

面对中国绝大部分居民已经解决温饱问题、食物不再极度短缺以及农村学生大量存在“隐性饥饿”的现实，营养改善的着力点需要更为清晰的界定，与之相对应的是，考虑项目实施的经济成本是否应当实施更有针对性的调整。

食物营养强化是被证实的且成本低廉的营养改善方式。如今全球已有 80 多个国家实施了强制的或倡导式的强化政策。国外营养强化的食物载体有面粉、米、油、奶酪等。针对这种措施进行的所有科学研究都表明：在基本食物中加入强化添加剂起到了很好的作用。比如智利政府大力敦促在牛奶中加入铁，结果使婴儿贫血的患病率降低了 66% 之多。食物强化措施的成本极低，在食用油中添加维生素 A 的成本，每公升还不到 0.10 美元，而食品强化总体上的成本收益率至少是 1:8。^①

目前，我国强制性的营养强化有盐和分段奶粉，米、面及面制品、油、酱油为推荐性、倡导性营养强化食物。国家发改委宏观院公众营养与发展中心主任于小冬测算认为，把必要的微营养素添加到面粉，一个人一年都不到 2 块钱。

（三）营养改善的认知培训

农村营养改善的认知培训是营养教育的重要环节，包含教师、学生、家长三个群体与学校、家庭两个空间的共同行动。通过传播正确的营养健康知识，培养农村义务教育学生从小养成良好的饮食习惯，建立健康的生活方式。

调查发现，广大农村教师、学生家长对科学、合理、平衡的膳食结构等营养知识了解较少，而大部分营养改善项目对营养教育重视程度不足甚至是忽视。部分项目的食物浪费抑或品种单一，从一定程度上反映了项目执行团队自身在营养知识方面的匮乏。没有营养教育的营养改善行动，很难更长远的、更持久地改善农村学生的身体素质。

^① Marc van Ameringen: 《21 世纪经济报道》，2008 年 7 月 5 日。



从“中国儿童营养健康教育项目—雀巢健康儿童全球计划”、“春苗营养厨房”等探索性尝试来看，一是可以制定相应的一套评价指标，例如中国营养学会推荐的平衡膳食宝塔的知晓率等；二是有针对性地在学校开展内容丰富、形式生动、学生参与的营养教育，鼓励学生因地制宜开展多种形式的身体活动。除此以外，亟待开发对学生家长或留守儿童监护人的营养培训模式和教学资料。

（四）农业科技发展的挑战

食品强化以及其他食物加工的技能技巧及创新能力，连同能够把产品送到最需要的学生手中的途径方式，无疑是对农业科技发展和农业功能多样化的挑战。

当前的营养改善项目可以探索与农业科技进步、农业发展相结合的有效方式。在资源节约型农业科技领域，思考如何合作建立符合区域实际的资源高效利用机制和途径，实现食品食品加工企业的规范化和集约化。在农业生产与食品安全科技领域，思考如何参与或支持农产品安全生产、农产品营养保持、多样性营养食品研发、环境清洁控制、贮运保鲜和加工等领域的技术突破和集成创新。

二、营养改善的责任分担：谁为农村学生的营养买单？

面对 2011 年秋季 680 个县的试点以及更趋活跃的公益项目，在政府资源与公益资源的流动过程中，殊有必要探讨营养改善的责任分担：谁为农村学生的营养买单？

（一）农村少年儿童营养不足的长远影响：政府的责任

从农业部 2001 年发布的《中国食物与营养发展纲要（2001—2010 年）》到 2011 年末国务院办公厅印发的《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》，十年间中国农村少年儿童营养改善的责任由农业部转到了教育部，从农业农村农民问题发展成为基础性的教育功能问题。

以人口素质来看，中国农村少年儿童营养不足已经成为危及中国人力资源未来发展的严峻问题。中国 40% 的农村儿童因营养不足而贫血。而根据中国疾病预防控制中心的数据，目前约有 17.3% 五岁以下农村儿童因营养不足发育迟缓，比城市儿童高出 2.5 倍。在一些西部贫困地区甚至有三分之一的儿童发育迟缓^①。数以千万计的儿童发育迟缓，意味着数以千万计的少年身体、智力发育滞后。无论是基于国民素质的改善，还是基于经济社会发展的需求，政府特别是教育部门应当成为农村少年儿童营养改善的第一责任人，并且是主要责任人。这也与美国、日本、印度等国家以政府补贴为主的学生营养改善制度相一致。

^① 黄慧敏：《中国 2000 万学龄儿童贫血》，新加坡《联合早报》，2011 年 11 月 16 日。



以农村教育来看，教育部门需要负有双重责任。一是长期以来的城乡义务教育资源分配不均衡，农村学校食堂等基础设施不健全。二是 2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》农村“撤点并校”政策带来的更大问题。教育部统计资料显示，1997 年全国农村小学数为 51 万余所，2009 年为 23 万余所，平均每天减少学校数为 64 所^①。农村基础教育布局结构的彻底变革叠加了中西部少年儿童的营养挑战。因长期营养不良，非寄宿学生的身高，比世界卫生组织同龄人的平均身高低 5 厘米，而寄宿学生的身高，比世界卫生组织同龄人的平均身高低 9 厘米。^②

中央财政在贫困地区的试点中承担了主要的责任，从长远的角度而言，在中西部农村义务教育学生营养改善过程中，中央财政需要长期、稳定并增量的主体投入。中西部农村地区特别是贫困地区的教育改善中心工作不是营养问题，要求地方政府的各种配套资金是非常困难的。以“营养工程”为例，近年来随着物价上涨，政府的资金压力不断增加。陕西“蛋奶工程”资金由省、市、县财政分级负担，比如合阳县每年承担配套资金为 620 余万元。如义务教育阶段学生全覆盖，县财政将负担 1200 余万元，这对年财政收入仅有 7000 万元的贫困县来说，将背上沉重的财政包袱。从可持续发展的角度来看，需要中央财政发挥更大的作用。

（二）农村学生营养改善策略的复杂作用：民间组织的价值

尽管《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》要求改善学生营养状况，提高贫困地区农村学生营养水平，提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活补助标准，改善中小学生营养状况等，但是舆论普遍认为邓飞“免费午餐”的民间探索引领了国家行动，是民间与政府良性互动的范例。

即使政府逐渐成为农村学生营养改善计划的核心买单者，民间组织主导的公益项目在探索农村学生营养改善慈善模式过程中仍将继续发挥不可替代的作用。据悉，“为应对营养不良问题，中国过去 10 年一直在研制补充铁质、钙质等的营养包，并于近两年展开试点。国务院下属的中国发展研究基金会在青海和云南贫困地区的试验已取得初步成果”^③，可见政府在营养改善方面的宣传、应用等工作存在突出的滞后性，既没有良好的传播引导，也没有有效的推广实践。民间组织主导的公益项目在微观操作层面，通过分配、执行、监督等各环节引入一系列新方式、新理念，为政府行为提供参考和借鉴。在宏观政策制定层面，民间组

^① 叶铁桥：《全国农村小学数量 12 年减一半 并校酿成诸多悲剧》，《中国青年报》，2011 年 12 月 24 日。

^② 柯进：《农村寄宿制学校学生的正常发育受阻》，《中国教育报》，2009 年 4 月 5 日。

^③ 黄慧敏：《中国 2000 万学龄儿童贫血》，新加坡《联合早报》，2011 年 11 月 16 日。



织还可以凭借自身的敏感性发现并介入农村学生营养改善策略的问题研究。

国家实施营养改善计划坚持政府主导、提倡因地制宜、鼓励社会参与的思路，为民间组织与政府的协作探索提供了价值层面的可能。如何更好地、科学合理地使用营养补助金额，如何设计因地制宜、可操作的实施方案，政府和民间组织之间还有待建立真正的沟通渠道。比沟通渠道更现实的问题是，政府的农村学生营养改善计划投入和民间组织主导的公益项目之间没有资源流动的途径。国家给予的营养补助标准是一天3元钱，其计算标准和分配受到不同程度的质疑。民间组织能否成为政府农村学生营养改善计划的资源共享者、操作合作者、评价第三方等等不同角色，不仅受政府认知的影响，更是取决于民间组织的自我判断和实际行动。

（三）农村的家庭收入与营养的投入：家长的分担

为农村学生提供免费的营养补助或多形式食物，体现了《义务教育法》所规定的免试、免费、就近入学原则，是政府解决中国经济和社会发展不平衡的一项责任，是民间组织主动、灵活地参与慈善并实现社会局部改进的一种方式，但并不意味着农村学生家长没有必要的、合理的、有差别的成本分担。

从显性的费用分担来看，目前中西部营养改善项目都没有设计相应的制度，弥合了家庭收入差异的外来营养投入失却深层次的教育公平。根据农村学生的家庭收入差异制定不同标准的费用分担机制和标准，至少应当体现不同区域之间的差异与同一区域不同家庭单位之间的差异。

从隐性的成本分担来看，除了个别营养改善项目涉及营养配方的培训，大部分项目均未意识到营养投入的一项基础性成本——家庭营养知识的教育和传播，该成本分担将极大地帮助农村少年儿童在同等支出的过程中获得相对较好的健康饮食。特别需要关注中西部农村大规模的成年劳动力进城务工所形成由祖父母照顾的“留守儿童”群体，如何在传统家庭失构下实现这种隐性的成本分担。

三、营养改善的对象遴选：如何为最需要的学生服务？

营养改善对象定义在我国农村义务教育阶段的学生。由于我国农村地域广阔，农村人口较多，同时在农村发展状况存在多样性的条件下，应采取具有差异性标准来制定营养改善方案，以便实现为最需要的少年儿童服务的目标。即使是欧美发达国家，也不是为所有孩子都提供免费午餐。

对于国家扶贫地区来讲，这些地区经济能力都欠发达，实施学生营养餐的计划过程中



应给予重点支持，首先要注重学生食物供给问题，同时兼顾学生营养缺乏状况。

贫困地区划分的依据：一是基本依据。以“2007年—2009年县域农民人均纯收入、县域人均财政一般预算收入和县域人均国内生产总值三项指标的三年平均值。二是基本方法。以西部三项指标的平均值作为基本标准，三项指标均低于西部地区平均值的县进入片区初选县名单，再排除不集中连片的县，最终确定进入片区县的名单。”三是基本情况。除西藏、四省藏区和新疆南疆三地州外，新划分出的11个片区包括505个县，其中原国家扶贫开发工作重点县382个、革命老区县170个、少数民族县196个、边境县28个，国土面积139万平方公里，总人口2.20亿（其中乡村人口约1.90亿）。按2007—2009年三年平均计算，县域人均国内生产总值6650元、县域人均财政一般预算收入262元、县域农民人均纯收入2667元，分别相当于西部平均水平的49.1%、43.7%和73.2%。^①

我国扶贫区域重点包括：一是特困地区。即六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的12个集中连片特困地区和西藏、四省藏区、新疆南疆三地州等3个扶贫攻坚主战场。二是民族地区。藏族主要分布在西藏，其余在青海、甘肃、四川、云南等地。三是边疆地区。祖国边境共有135个县，资源匮乏，交通不便，物质资本薄弱，民族问题、宗教问题、毒品问题乃至恐怖主义等因素错综复杂。其中有41个国家扶贫开发工作重点县。四是革命老区。在历史过程中，虽诸多革命老区也发生了很大的变化，但总体上仍然处在相对贫困的状态，众多百姓的生活十分艰苦，不仅都处于全国平均线以下，而且不少是处在极其低下的水平。

四、营养改善的组织合作：如何建立多元的协作模式？

营养改善工作具有明显的公共物品性质，需要全社会、尤其是非政府组织的介入。我国政府对于社会生活的各个方面都有强烈的干预能力，使得中国的民间的力量显得十分薄弱。令人欣喜的是，营养改善项目的多样化进展显示出民间组织参与公共事务管理的主动性和有效性。在多种营养改善公益项目并举的情形下，能否整合政府和民间等多渠道资源，合力推动贫困乡村学生的营养改善，并形成一种可行的模式？

（一）典型经验梳理

国内目前实施的营养状况改善项目中，基本处于探索实践阶段，各个主体对各自实施的营养改善项目的操作模式进行了经验总结和概括。从实践效果来看，免费午餐的“马山模式”、

^① 朵盛文：《解读新十年扶贫开发纲要》，《临沧日报》，2011年8月31日。



“新晃模式”、“鹤峰模式”与“春苗营养厨房”的“春苗模式”，是可供学习与推广的典型案例。

1. 马山、新晃与鹤峰模式

“免费午餐”已与广西马山、湖南新晃、湖北鹤峰等地方政府签约，为当地的“免费午餐”提供经费支持，开启了民间与政府合作的新模式，利用政府的杠杆放大公益活动的影响力。

广西马山县政府积极筹措资金，实施食堂建设项目；九阳集团给林圩镇 23 所小学捐赠蒸饭车、豆浆机和冰柜等一批食堂设备；中国福利基金会为学生们提供“免费午餐”；广西日报、南宁日报、南国早报、当代生活报等媒体采访宣传报道；教师、学生家长、群众等帮忙做饭，初步形成了“政府主导—企业支持—媒体宣传—群众唱戏—推动发展”模式。

中国社会福利教育基金会免费午餐基金与湖南省新晃县委县政府签订项目资助协议，双方将共同为新晃县内 41 所村小 1500 余名贫困学童提供免费午餐，其中政府将为每位学童每天提供一元餐费。新晃县还发动全县干部群众，共同关注和支持免费午餐，形成政府主导、媒体配合、公众支持的互动模式，有效推进“免费午餐”计划在新晃 41 所村级小学陆续启动。新晃此举对“免费午餐”计划的进一步推进将产生重大意义，它意味着免费午餐“1+1+1”共治模式初显，家庭、社会、政府将共同推进“免费午餐”计划。

以湖北鹤峰模式为例，“政府出 1 元，中国社会福利基金会‘免费午餐’基金出 2 元”，以“1+2”的模式在全县推广免费午餐。“一把手统筹协调，县委书记、县长、各职能部门、学校之间形成工作链条与责任链条”。该县 42 所学校同时开餐，3900 余名贫困学童吃上免费午餐，成为免费午餐自发起以来开餐人数最多、一次性覆盖学校最广的县。鹤峰县已公示，42 所学校首年预算合计 598 万元，其中政府承担 219 万元启动费用。“免费午餐”能与鹤峰县确定合作，代表政府能够创新社会管理方式，主动寻求社会组织合作，形成合力解决当地社会问题，体现了地方政府的担当和智慧。

2. 春苗模式

“春苗营养厨房”不是单独提供厨房设备的操作模式，它选择具备基本条件、有一定规模、以留守儿童为主的农村贫困地区寄宿制学校，由当地政府协调解决厨房用房、管理员配备以及相关配套政策等问题，安利公益基金会负责厨房设备，提供蒸饭车、冰箱、碗柜、售饭卡机等设备和志愿者支持，关工委系统负责指导协调和管理员培训，依托国家发放给寄宿



学生的伙食补贴，系统解决农村寄宿学生的吃饭和营养问题。这种政府、民间合作的高效工作机制，已被业内总结为“春苗模式”。

尤为值得肯定的是，项目制定了各类标准、编制了各种教材和学生营养知识读本等，为每个建有营养厨房的学校培训营养师，兼顾营养观念、营养知识的传播与推广。安利基金会志愿者分成小组，每年抽查厨房运营状况、设备使用及保养情况、学校和学生的满意度等指标。为学校建立档案，登记在校学生身高、体重、一年患病率等成长指标，为其他机构开展类似项目提供有益的借鉴。

项目模式和经验总结为我们下一阶段营养改善项目的实施，提供了重要的参考借鉴与启示。目前营养改善组织合作的主动权还是较多地属于公益组织，建立多元协作模式需要充分调动政府实施营养改善组织合作的主动权。

（二）营养改善项目协作

在以政府为主民间为辅的营养改善制度格局中，政府能够减轻民间资金的压力，也有利于营养改善项目在当地的开展及监督；基金会、慈善机构等民间组织与共青团、妇联等人民团体、村民委员会等有关基层组织，通过积极参与营养改善工作，充分发挥一系列作用。

1. 政府购买公共服务

在国家没有全面落实计划时，地方政府出资购买公共服务，委托民间公益机构负责完成农村学生的营养午餐任务，及时起到补充作用。调研结果证明，社会公益机构有能力、有经验操作营养午餐等不同项目，而且运作高效、财务公开、饭菜质量有保证，那么购买相应的公共服务完全可以由政府选择进行。政府通过购买公共服务的契机，以民间力量为杠杆，创新社会管理模式。

2. 政府与社会组织合作

由政府和社会公益组织合力来解决农村学生营养状况问题，能够节约政府成本，也能得到有效监督，创新社会管理的方法。印度政府的免费午餐制度，已经让 1.2 亿小学生吃饱午餐，其资金来源 44%来自政府，而 56%则来自社会捐款。

（1）公益组织发起合作

政府事务绝不是社会无法参与的，它可以被民间议题与公益活动影响、激活与推动。与既往的政府、民间合作形式不同，无论是免费午餐的“马山模式”、“鹤峰模式”还是“春苗营养厨房”的“春苗模式”，发起者、牵头者为民间组织，即中国社会福利基金会“免费午餐”基金、安利公益基金会，政府主动配合并具体安排相关工作。地方党委、政府皆为地方



事务的决策者，但这并不妨碍民间公益活动被纳入到地方决策的考虑范围中。换言之，民间公益与政府公共服务是可以对接的，是可以打通的。

在公益组织个体发起合作的基础上，公益项目之间也可以进行横向资源整合，发起更大规模的合作邀请。目前每一种营养改善项目都在单独进行，存在着很多的局限性。面对农村学生营养这类庞大、复杂的社会问题，公益组织需要明确自身的定位与职能，以开放的态度使参与各方能够充分发挥自己的优势。从政策层面，合力推动国家加快落实改善学生营养状况的措施。从内容层面，相互补充，比如厨房改造与免费午餐等在具体操作中可以采用“项目整合”的方式进行，同时强化营养观念、营养知识教育。更系统的改善农村学生营养方案更有利于赢得政府的认可，从而促进合作项目的可持续发展。

（2）政府发起合作

改进政府主导的操作模式，由公益组织提供能够创新食品原料供应和供餐内容，实现项目内容互补的方案。结合本地物产资源和物流发达程度，灵活采用集中采购、与农户签订食品原料供应协议等方式，妥善解决学校食堂副食品、蔬菜供应问题。有的学生寄宿，一日三餐都在学校；有的不寄宿，只是在校午餐。因此，根据当地实际情况，可以包括完整的午餐，也可以提供蛋、奶、肉、蔬菜、水果等加餐或课间餐。不论是午餐还是课间餐，均可以由政府和公益组织分别负担。

五、营养改善的监督评价：如何实施有效的监督评价？

监督评估是确保营养改善项目取得实效的重要环节。如何实施有效的监督评价，是营养改善项目面临的现实挑战。

（一）外部监督

在营养改善项目的具体实施过程中，各区（县）教育局、财政局、监察局、农业局、卫生局、审计局会对营养工程的实施情况进行不定期的检查，但很多流于形式化。从调查的区县来看，蛋奶货源的组织和运输多是由区教育行政部门负责进行。有个别学校在鸡蛋加工过程中存在着食品安全问题，例如鸡蛋在蒸煮前未进行清洗，煮蛋场所“三防”设施不足，苍蝇密度过大，餐具洗消设施不能正常运转或未使用，无牛奶专用存放库房，洗蛋盆未做到专用等。鸡蛋发臭和牛奶过期现象也时有发生。

有效的外部监督需要建立在法治的基础之上。卫生部在2010年颁布了《营养改善工作管理办法》，从营养监测、营养教育、营养指导、营养干预等几方面提出了促进营养改善工作，提高居民营养质量与健康水平。但是，报告没有对农村义务教育阶段学生这个特殊的群



体有明确的规定，也没有明确提出监督管理的具体措施。美国、日本、印度等国家都有明确的法律法规，而在青少年儿童的营养改善方面我国尚没有相关的法律文件，亟待推进立法并促使农村学生受益面持续扩大。

所有营养改善项目从内部审计改为外部审计，委托独立的外部机构以第三者身份提供审计活动，对政府、社会公众负责。外部审计集中督查营养项目的财务流程及与财务信息有关的内部控制方面，为各相关利益方提交可信赖的审计报告并向外界公开，发挥社会见证的作用。

完善的监督评估体系应包含监督评估主体、评估标准、监督网络、监督形式等。地方成立包含政府、公益组织、学校代表、家长代表等成员的监督委员会，对项目公开实施动态监控、常态监控，确保项目公开实现主动性、及时性、真实性和规范性，评估食品安全的风险。

公益组织等社会力量承载实施社会监督的重要使命。国家审计署 2008 年发布的公告显示，被审计的 54 个县中，有 46 个县的中小学校和教育、财政部门存在挤占、挪用经费问题。要让中央财政拨款不被地方政府挤占、挪用，就需要民间力量持续参与监督。即使是由政府拨款、学校自己开办食堂提供学生的免费午餐，也应该有社会力量参与监督。公益组织可以综合运用媒体特别是新媒体、家长委员会等尝试和探索，编织多渠道、多层次、全方位的监督网络。

（二）内部评价

由于涉及效果反馈的评价机制尚未建立，极少项目通过学生反映、家长会、问卷调查等科学方式来了解项目的实施效果，并实施项目前后的学生体质差异性调研。各项目实施的管理制度和操作流程，如食品安全监控制度、食品专供档案管理制度、学生饮食安全知识教育制度、学校相关管理人员与炊事员培训制度等，需要更为具体、规范的设定。

有鉴于获得营养改善的农村学生的靶向水平和公平程度还有调整的空间，营养改善效果反馈机制还有改进的切实需要，农村学生营养改善项目可以主要从操作方案、目标达成两方面应用内部评估指标，予以自我评价。



表 14 农村学生营养改善项目主要内部评估指标

一级指标	二级指标	主要观测点
操作方案	策略定位	项目操作的模式
		操作策略的创新维度
	规则流程	项目管理制度
		质量保障措施
目标达成	靶向群体	为真正需要者提供资助
		资助对受资助者的作用和影响
	扩散效应	相关方的反映和评价
		项目的示范性和影响力

内部评价的价值和意义远不止于此。公益组织通过项目评价改善解决农村学生营养这一社会问题的能力，形成有效的、专业性很强的、适用的公益产品。通过与政府的不同形势协作，建立沟通政府与公益组织之间、公益组织之间的内部产业链，整合营养项目资源，形成有效的分工，提高项目运行效率。我们可以乐观地期待，农村学生营养改善项目为中国公益组织的发展壮大提供一种可供借鉴的办法。



第五章 改善农村学生营养的建议

为了农村少年儿童的今天，为了中国人口素质发展的明天，改善农村学生营养需要全社会的共同努力，需要借鉴各地实践的成功经验，不断完善、落实这一计划。

结合调研结果与研究分析，我们提出继续增加政府投入，探索改善营养水平的有效方法，创新社会管理方法，构建政府主导、多方合力的工作机制的政策改善的思路。

一、补齐加固

在已经实施营养午餐计划的学校，都面临缺乏配套资金和食堂人员这一共同的困境，这一问题如不解决，3元钱的午餐费就不可能全部进入学生嘴中，营养午餐计划的可持续性也会面临很大的问题。因此，问题并没有完全解决，不能认为人均3元、160亿的项目资金可以一劳永逸。需要探索各级政府分担、社会力量参与的经费保障机制。

（一）营养午餐经费的延伸考虑

据农村学校校长反映，目前中央财政提供的160亿资金，是按覆盖2600万学生、生均3元、每年200天测算的。但是许多农村学校的留守儿童双休日也住在学校。这部分经费应予以恰当考虑。

此外，在许多贫困农村的寄宿制学校，学生只能吃到两顿饭，目前的政策只解决午餐尚无法顾及早餐，这一问题也应当逐步加以解决。

（二）动态调整生均3元的营养午餐标准

从各地实施项目的情况看，午餐标准各不相同。陕西为3元；重庆为2-4元不等，具体实施过程中为2.5-6元不等；广西南宁地区原先为2.5元，现实行中央财政的3元，项目点从“免费午餐”增加1元，共为4元。

由于各地的物价水平、消费水平不同，加之考虑物价上涨的因素，3元的标准目前在多数地区是够用的，但不能保证几年后是否够用；有些地区现在就显偏低，地方政府加以补助。可见，这一标准应当是因地制宜、因时制宜，动态调整的，而不应该一成不变。

（三）增设营养午餐计划的配套资金

建议中央或地方财政在条件具备的时候增设专项资金，如“营养午餐学校厨房工程”等。由于非寄宿制的农村学校原本没有食堂，多数寄宿制学校配置的是只能烧水、蒸饭，条



件简陋的老式厨房；因此，落实营养午餐计划需要一笔数量巨大的配套资金。据在实施“九阳希望厨房”的广西农村学校的调查，一所450名学生的小学，修建一个符合标准的厨房、建成水电基础设施约需10万元；配置蒸饭机、热水机、冰箱、豆浆机等现代厨房设备，也需10万元。以500学生计，全年营养午餐经费共30万元，显然难以自行解决，需要有相应的政策安排。在“九阳希望厨房”的项目点，采取的是地方政府提供基建和水电配套，企业提供厨房设备。

在已经配备厨房的学校，师生十分希望建设食堂，由于没有食堂，学生只能流动吃饭。建设食堂则需要增加更多的开支。

（四）补足农村教师，解决食堂工作人员编制

农村教师编制短缺问题在实施营养午餐计划中再次凸显，学校没有厨房工作人员的编制，只好采取教师轮流值班、家长志愿服务或雇佣临时人员等方式。仅靠教师、家长的义务服务，显然难以持久。按月薪800元的低标准，临时工每人每年约需1万元；一个500名学生的食堂，需要4-5名工作人员，学校没有经费用以此项开支。需要从制度上解决寄宿制学校食堂没有工作人员编制和开支等问题。

二、科学筹划

实施营养午餐计划的目标是有效改善农村儿童的营养状况和健康素质，这一目标可以通过跟踪调查定量测定的。由于各地生活水平、物产、儿童健康状况各不相同，因此，大规模地实施这一计划，需要建立在对各地农村儿童健康和营养状况的实证研究的基础上，针对性地提出不同的实施方案。

（一）科学调研农村学生体质及食物结构

目前，我国用于改善农村学生营养状况的食物结构还比较单一。建议在制定营养改善计划时，要实地调研、科学检测、合理搭配。通过科学的检测，了解农村学生的营养状况，根据检测结果，结合各地的地理环境、传统民俗、食物资源、饮食习惯等地域差异性，确定合理的食物构成及改善计划。

（二）设计均衡营养搭配的标准化配餐

对于已经执行国家计划“每人每餐3元”的地区，需要在执行过程中，根据各地实际情况和学生营养状况，细化午餐的配比和营养搭配，保证学生营养均衡。例如，“鸡蛋+主食+菜+汤”的搭配营养丰富，也较便于监督评价。应制定基本伙食标准，如每日至少提供2种



以上蔬菜，每周至少提供 2-3 次大豆类食品、4-5 次肉类或蛋类食品，做到学生主食吃饱，副食增加蛋白质和微量营养素，保证学生生长发育的基本营养需求。

（三）因地制宜，实验不同的实施方案

我国不同地区的经济社会发展不均衡，各地的地理、环境条件、食物生产、供应及食物资源、饮食习惯各不相同，因此，要强调因地制宜，避免“一刀切”。

目前的地方实践中，大致有三种食物配置方式，一是蛋奶，二是饭菜，三是加料主食。提供蛋奶是着眼于补充营养，但是在不同地区、不同儿童并不一定具有针对性，并不是补充儿童最短缺、最急需补充的营养。单纯的饭菜汤可以满足吃饱的目标，但不一定能够实现营养的有效摄入。加料主食在某种程度上可以满足“吃饱饭”和“有营养”两个不同的目标，而且可以省却建造食堂、雇佣工人。应当鼓励各地开展多样化的实验，探讨有效改善营养的食品方案。

在很多贫困农村学校，学生“吃饱饭”的问题仍然是需要重视的，方案设计应当尽可能兼顾“吃饱饭”和“有营养”这两个目标。但是，在一个地区究竟采取哪种方式，在主食中增添哪些营养素，应当基于儿童营养调查科学测定，因地制宜、有针对性地加以解决。

午餐的加工和供给，也可以试验不同的方式，如学校自设食堂、区域内集中生产、委托有资质的企业加工等等。

（四）重视微营养素强化食品

食物营养强化是被证实的且成本低廉的营养改善方式。世界上有将近一半的国家和政府都用强化食品改善公众食品营养，已经经过了六七十年的发展，这是改变农村学生营养状况经济且简单易行的办法。建议在学生食品中推行“营养强化大米”和“营养强化面粉”，补充农村学生最缺乏的维生素 A、B1、B2、铁和锌等营养元素。

（五）探索就地取材、简便有效的营养改善方案

许多南方农村，营养午餐的主食是米饭。营养专家认为，主食的多样化是有效改善营养摄入的途径，例如米饭与玉米混合，米饭与豆类的混合，营养价值大大高于单纯的米饭。在许多不具备提供牛奶的农村，提供豆浆也是改善营养的有效方法。加服维生素片也可弥补当地缺乏蔬菜的营养。

（六）开展多种形式的营养教育

公众的营养认知不足是导致食品单一和营养不均的原因之一。目前的营养改善项目，营养知识培训大多局限于学校相关负责人，距离学生、家长及当地社区居民形成全面的营养观



念还很远。针对农村学校的学生、家长和教育工作者开展多种形式的营养教育、培训和宣传活动，是农村义务教育学生营养改善项目的深刻价值。可以采用手册发放、讲座、制作宣传短片、公益广告健康课堂、健康读本等大众喜闻乐见的方式。

在条件允许的地区，应当建立营养师制度，或在教师中培训营养师，为学校执行营养改善项目提供支持。

三、创新管理

实施农村营养午餐计划，面临许多问题和挑战，同时也是创新政府治理的重要契机，需要建立政府、社会组织、市场、公民个人参与，的多方合力、综合治理的新机制。通过多元主体参与、对话、沟通、协商等集体选择行动，共同参与项目的管理与监督，从而形成政府主导、学生为本、社会力量参与、因地制宜、新型的公共教育服务体系。

（一）建立健全营养改善法律法规

从国际营养改善项目的实施经验来看，建立健全法律法规，是营养改善项目落实到位、持续开展的根本保障。我国要在前期多途径探索实践的基础上，在营养午餐提供、营养类型及数量、营养师配备、营养教育、志愿者服务、监督问责等方面，逐步建立健全农村义务教育阶段学生营养改善法律法规，以便确保营养改善计划取得更大成效。

（二）建立中央财政为主、省级和县级财政为辅、社会力量助力的经费保障模式

积极促成农村义务教育学生营养改善的国家经费保障机制，建立中央财政为主、省级财政为辅的总体模式，增加现有的中央财政经费拨付额度并进一步规范省级财政的配套比例。地方政府将农村义务教育学生营养改善纳入重要的议事日程，落实责任主体，确保经费管理到位，杜绝私自占用专项拨款以用于其他用途。

（三）建立政府与社会力量合作的机制

政府的优势在于制度化保障的持续性。通过建立起与民间组织的沟通渠道，购买公益服务，吸纳更多的公益组织参与其中，使之成为营养改善项目的资源共享者、操作合作者、评价第三方等，发挥他们的资金优势和管理优势，使营养改善项目覆盖更多农村学生。

以各地已经产生的政府购买、合作模式为基础，地方政府可以委托相关公益组织及研究机构研究、策划更全面、系统的营养改善计划管理方法，打造更多元、更富地方特色的成功案例。

（四）建立有效的监督和评价机制



信息公开。各地应根据工作计划，向社会公开当地的实施规划和文件，并通过公开讨论，加以修改完善，转变为具体部署和实际行动，使这一过程是透明公开、可操作、可评价、可监测的。

监管机制。目前已经实施中的湖北“鹤峰模式”、广西“马山模式”，其突出的亮点之一是借助社会组织和志愿者，建立以微博为媒介的财务公开机制。此外，需要培育、建设本地化的志愿服务组织和机制。例如，可以建立由退休教师、家长、贤达人士组成的学校的“伙食委员会”，监管营养午餐。也可以动员本地的团委、关工委等组织参与监管和评价。

审计监督。除了既有的行政监督外，所有营养改善项目必须有专业化的审计监督。应当从内部审计改为外部审计，委托独立的外部机构以第三者身份提供审计活动，为各相关利益方提交可信赖的审计报告并向外界公开，接受社会的审查核实。

行政问责。必须将农村学生营养改善纳入政府的评价、考核和问责制度，明确责任主体和目标。同时，将学生营养改善工作纳入学校工作考核和义务教育均衡发展督导评估的内容，进行督导、考核、评估和检查。

定期开展综合评估。建立评估标准对学生营养进行监测和评估，由社会第三方组织定期开展项目实施效果。为改善下一步工作提供科学依据。可参照国际项目管理体系（IPMP）的框架，结合营养改善项目的实际情况，将目标和流程具体化。

