



中国发展研究基金会

研究参考

第3号（总257号）

2023年12月26日

少子化背景下的日本校餐发展及启示

内容摘要：日本学校供餐发展了一百余年，建立了完备的供餐体制，在如今少子化背景下，新增了稳定人口、鼓励生育的内涵，已经成为世界优秀校餐体系的代表。我国农村义务教育学生营养改善计划正在从“吃得饱”向“吃得好”转型，建议借鉴日本校餐经验，扩大营养改善计划受益对象，关注城市学校供餐问题，进一步优化供餐制度，利用科学菜谱、营养师、从业人员培训、信息化管理等方式提高校餐质量，在学校内开展“食育”活动，提高学生健康素质，促进人口高质量发展。

关键词：日本；少子化；校餐；营养改善计划；启示

少子化背景下的日本校餐发展及启示

2023年9月18-22日，中国发展研究基金会课题组赴日调研儿童发展，实地考察了东京千叶县长柄町日吉小学、儿童园和供餐中心等机构，并与基层政府官员深入交流。

在130余年的发展过程中，日本学校供餐的发展历经了三次转变，在如今少子化背景下，又增加了稳定人口、鼓励生育的新内涵。日本校餐发展的新内涵和管理经验，对我国农村义务教育学生营养改善计划质量提升、提高人口健康素质、促进人口高质量发展具有借鉴意义。

一、日本的主要做法

日本校餐在发展过程中，一直跟随日本社会的变化调整政策目标和实施重点。在少子化背景下，日本校餐通过减免家庭费用、扩大覆盖面来稳定人口、鼓励生育；通过自上而下的全方位管理保障校餐质量，以促进儿童身体健康发展；利用“食育”培养儿童良好的饮食习惯和对当地文化认同感，从小提高人口健康素质。

（一）根据时代发展调整校餐目标

日本早期的校餐从1889年开始，主要对象为贫困儿童，以“儿童救济”为主要目的。二战后，针对战争带来的粮食短缺和儿童营养不良问题，日本政府扩大了校餐覆盖范围，主要目的是“营养改善”。1954年，日本政府颁布《学校供餐法》，强制在全国实施学校供餐制度，推行“食育”，促进儿童身心健全发展，校餐对儿童的教育功能被重视起来。在2005年颁布的《食育基本法》及其他各项相关法律和政策标准的保障下，日本的学校供餐和“食育”体系已经全面完善。

如今，在少子化背景下，政府供餐的目的增加了稳定人口、鼓励生育的新内涵。以千叶县长柄町为例，虽然《学校供餐法》规定中小学校餐的水电费、消耗品费及食材费由家长自行承担，但长柄町政府

决定当地校餐对幼儿园至中学家庭完全免费，目的在于增强对当地居民的吸引力，防止本地人口外流，同时吸引外地人口流入，并且通过减轻家庭负担，鼓励年轻人生育。截至 2023 年 9 月，长柄町人口总数 6368 人，政府每年用于学校供餐的财政支出约 1.1 亿日元，占年度财政预算的四分之一。

（二）多管齐下保障校餐质量

随着日本少子化加剧，儿童成为国家更宝贵的“财富”，保障校餐质量，促进儿童健康成长成为重要议题。

日本校餐的管理执行机制与我国营养改善计划类似，以地方为主，分级负责，各部门协同推进。中央政府主要制定法律和规范，进行统筹管理及提供部分资金，地方政府制定本地供餐计划并具体执行。

在中央层面，《学校供餐法》和《学校供餐法实施细则》等文件制定了详细的营养标准，中央政府也会定期制定国民营养健康政策，对校餐的膳食搭配进行指导。日本校餐的饮食结构包含主食（米饭、面条、面包）、主菜（肉、鱼、豆腐）、配菜（蔬菜）、牛奶、汤（果汁），这种结构能保证儿童生长发育阶段所需的各种营养和能量。

在地方层面，町政府根据当地学校情况，选择供餐企业为各校配餐，或者由学校自行修建食堂供餐。以长柄町为例，町政府通过公开招标选出一家有资质的供餐企业，每期签订合同 3-5 年，到期后重新招标。企业的烹饪人员进驻供餐中心，根据国家规定、当地儿童的口味偏好及过敏情况等，制定当地学校的每日菜谱，为各校烹饪午餐。食材均取自于新鲜安全的当地食品，由町政府选出有资质的供应商每天按时配送至供餐中心。

为了确保食品安全，国家制定卫生安全标准，地方政府进行监督落实。例如禁止吃生鸡蛋和牡蛎等食品；每日食材入库前需检查，存入冷冻室；每日生的食材和熟的食物都要按要求留样两星期；严格管理厨师的健康和日常校餐的制作流程；送到学校后，校长先“检食”，

在统一的表格中对食物异味、温度、份量等进行记录，并签字盖章，检验合格后再给学生吃；每天的食材均在当天使用完。

（三）通过“食育”提高人口健康素质

日本政府对“食育”非常重视，不仅在《学校供餐法》中对有关学校“食育”的具体内容进行了规定，还在2005年面向全体国民颁布了《食育基本法》，在此法律中将“食育”明确界定为“通过培养饮食判断力实现持续一生的健康饮食生活，并以增进国民身心健康和形成丰富人格为宗旨而实行的教育”。

日本开展“食育”的主要目标是让孩子们体验“一起吃好吃”“一起吃很开心”，加深儿童对食物的兴趣，帮助他们掌握饮食礼仪，重视饮食安全和卫生，通过了解本国饮食文化建立国家和民族认同感，并在用餐过程中锻炼社交能力。

为了保障“食育”有效开展，日本建立了完善的支持体系。在政府层面，文部科学省发布中小学“食育”参考教材，分为低中高三个阶段，依次进阶；并将“食育”目标拆解融入到各学科、各环节的教学内容当中，让“食育”的内容潜移默化地进入每个学生的头脑。在学校内部，日本学校从2005年起正式配备专职营养教师，由校长对“食育”进行总体领导，营养教师协调班主任、学科教师、校医等人，共同制定学校内年度“食育”计划，对营养、卫生、餐饮物资等方面进行管理，对食物进行检验，并开展校内调查研究。

学校内的“食育”活动主要集中在每日用餐时间，由班主任作为主要实施人，指导学生洗手、配餐、使用餐具、用餐，为学生讲解每天午餐中的本地食材及其营养价值。营养教师也会在午餐时间到教室和学生进行交流。以长柄町日吉小学为例，学生每日轮流做值日生，负责去配餐室领取食物和餐具，搬运回教室，并为班上同学盛饭。每日用餐时，老师在教室里与学生共同就餐。吃完后学生将课桌擦拭干净，由当日值日学生将餐盘和剩余食物送回配餐室，供餐中心收回并清洗餐具。

二、对我国学校供餐的启示

当前我国人口发展呈现少子化的趋势，学校供餐不仅能减轻家庭负担、有助于提高生育意愿，而且能够促进儿童健康成长、提升人口素质，以人口高质量发展支撑中国式现代化，为实现共同富裕奠定人力资本基础。营养改善计划从“吃饱到吃好”，需进一步扩大范围和提高质量。

1. 扩大营养改善计划受益对象，关注城市学校供餐问题。营养改善计划实施十余年来，政治经济社会环境发生重大转变，当初的贫困县已全面脱贫。根据现阶段发展水平及中西部农村人口的现实需求，中央政府及有关部门应扩大营养改善计划受益对象范围，尽可能实现县域内就读的农村户籍学生全覆盖，中西部农村全覆盖。随着家庭经济水平不断提高，“政府+家庭+社会”的共担模式能够让农村欠发达地区儿童的营养状况再上一个新台阶。同时，近年来城市学校食品安全事故频发，也应该建立有效的监管制度。

2. 进一步优化学校供餐制度。我国政府已制定《农村义务教育学生营养改善计划实施办法》等系列政策文件。建议在此基础上国家制定并颁布我国的《学校供餐法》，对学生就餐环境、食品营养标准、营养知识教育等各方面都做出明确规定，并对出现资金安全事故、食品安全事故后的惩罚等方面出台相关规定，保证营养改善计划的实施有法可依、高质量持续进行。

3. 制定科学合理的校餐菜谱，配置营养师，提高从业人员能力。我国的营养改善计划已经让学生能够“吃得饱”，新的要求是如何让学生“吃得好”。建议由专业机构制定校餐菜谱制定指南，为各地区提供一系列标准菜谱作为参考；各县聘请或培养营养师，根据当地饮食特点定制营养均衡的菜谱。同时，建议各级政府定期组织食堂管理和营养健康知识培训，提升相关从业人员的能力和专业素养，提高校餐质量，让学生们从吃得饱过渡到吃得更好、更安全。

4. 鼓励在学校内积极开展“食育”活动。建议以校餐为抓手，在学校内开展“食育”活动，有助于更好地实施我国“健康中国”战略。应该鼓励专业机构出版“食育”指导课程，在学校进行推广，对学校教师进行培训，利用午餐时间、劳动课、地方课程、校本课程、综合实践课、课后兴趣小组等时间开展“食育”活动。

5. 继续建设信息化管理体系。日本的校餐管理仍以传统的纸质化办公为主，即使东京也没有学校供餐的信息化管理系统。目前，我国校餐的信息化管理体系已经超越了日本。各县基本都已实现在学校食堂安装“明厨亮灶”监控摄像，教育局可实时调取；各地纷纷建设信息化管理平台，对采购、配送、入库登记等多个环节进行信息化管理；教育部全国学生营养办也在建设全国性的管理平台。建议继续加强建设校餐的信息化管理平台，采用数字化、可视化手段进行全链条管理，打通各地区之间的平台接口，促进数据的流动与共享，让监管更有力，让校餐更透明。

中国发展研究基金会

执笔：赵航 任晶晶 杜智鑫

（责任编辑：任晶晶）



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地址：北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电话：（010）64255855 邮编：100011
网址：www.cdrf.org.cn
