



中国发展研究基金会

研究参考

第 16 号（总 101 号）

2011 年 5 月 4 日

通过建立学校供餐机制改善贫困地区 学生营养的思考

内容提要：中国发展研究基金会副秘书长崔昕认为，改善贫困学生，特别是贫困小学生营养状况具有战略意义。现有的贫困寄宿生生活补助政策作为西部农村地区撤点并校的补偿而产生，由于目的不明确，难以实现改善学生营养的作用。必须将目标提高到培养未来国家人力资本的战略层面，由中央政府切实承担职责，建立起学校供餐机制。

关键词：学校供餐机制；改善；贫困地区学生营养

通过建立学校供餐机制改善贫困地区 学生营养的思考

崔 昕^①

回顾近 10 年来教育系统在西部农村开展优化教育资源的大规模撤点并校行动，从积极意义上讲，此行动除了为改善办学条件、提高教学质量创造了条件外，还使贫困学生因家庭经济困难导致的营养不良问题从原来隐藏在各家各户集中反映到学校和公众面前，为政府集中统一改变这种状况提供了契机；从消极方面来说，集中办学从中学迅速扩展到小学，给居住分散的山区小学学生上学带来了不便，增加了步行上学危险系数，其所增加的家庭支出在一定程度上也抵消了“两免”给农民带来的实惠。

从长期来看，随着我国城市化进程的推进，农村学龄儿童逐步减少，集中办学将成为一种趋势。近期来看，需要解决因集中办学所产生的学生在校生活问题，以及利用学生集中居住这一契机，通过提高饮食质量改善贫困学生营养状况。因此，政府在贫困地区建立一个学校供餐体系是解决学生在校生活的当务之急。其他方式如现金补助政策、蛋奶计划、豆奶计划等营养干预是供餐体系的补充。这一体系作为一项有针对性的公共政策应该由政府制定，确保可执行、可评估，并且由财政资金作为有力支撑。

当前的一补政策不能解决贫困儿童营养改善问题

从 2003 年开始的家庭贫困学生生活补助是一种有条件的现金转移制度，是设定在“寄宿”这一条件（门槛）下，一种针对某些人群的现金补偿。这一补偿是政府在认识到集中办学加大了学生家庭支出的情况下，经过中央与地方、教育部门与财政部门之间博弈而出台的，教育部门的考虑是，这一补助可避免因撤点并校造成学生辍学。这一补偿并没有经过细致的测算要补偿到什么程度，也没有明确规定用途，以及由谁来使用。

^① 崔昕，中国发展研究基金会副秘书长。

资金的来源为中央财政和地方财政共同出资，按各 50%比例出资，中央财政根据地方上报的人数拨款。补助的标准从开始每天 1~2 元，逐步提高到 3~4 元，补贴范围从小部分家庭困难寄宿生到大部分寄宿生，再到全体寄宿生。“一补”资金的来源反映了教育责任的分担体制，即九年义务制教育的责任主要在地方。既然一补的目的是为了保证学生不因家庭困难而辍学，那么出资的责任也应该在地方，中央财政的支出是一种补充，并不是必须的。地方往往把事情颠倒过来，把地方的支出认为是中央资金的配套。按照当前的发放原则，寄宿生越多，财政支出越多，对财政紧张的地区来说，“一补”成为地方财政的负担。

如果把“一补”认为是一种补偿性政策，补偿的程度如何？目前小学寄宿生每人每天补助 3 元，如果在校正常三餐最低需要 5~6 元，那么如果学生补助完全用于伙食支出，只能满足 50%~60%的支持。当然这是一种理想的状况，因为学生离家远了，学生有的还需要乘车，开支会更大一些。这里还没有算上学生因住校而不能照顾老人、料理家务、参与农活所产生的机会成本。另外，许多小学生的补助由家长支配，由于家庭贫困，补助经费很难全部用于学生在校生活。在这种情况下，贫困家庭为了减少孩子寄宿的成本，只能压低学生在校伙食支出，即便学校或学校周边有餐饮提供，学生也买不起，只能自带主食原料，自己解决吃饭问题，谈不到营养改善。

贫困地区在乡镇及以下学校的学生家庭经济状况趋同，按比例发放补贴时，学校需要甄别谁更贫困，需要在班里评议，村里开证明，而且还要公示，过程复杂，而且在学生中造成矛盾，特别是给学生心理造成伤害。有的学校干脆让学生轮流接受补贴或者大家平摊，补助标准大打折扣。随着寄宿生补助范围的扩大，标准的提高，一些没有寄宿的学生感到不公平，他们既没有享受到免费的寄宿，又被排除在补助范围之外。

缺乏科学设计的公共政策达不到应有的效果

“一补”政策折射出我们目前一些社会政策制定过程中的草率性、不完整性和应付性，其结果很可能与初衷相悖。

仍然以“一补”政策为例，这项政策的实施始终与撒点并校和寄

宿制学校建设联系在一起。集中办学的最大受益者是教育部门，它方便了教学和管理，也最受教师欢迎，他们再也不用去边远山区的村小学和教学点了；对政府来说也是有利的，新教学楼的兴建既改变了乡镇面貌，也体现出政府对教育的重视。而对学生来说，从长期看，通过集中办学促进了教学质量的提高，对学生的发展是有利，但从短期看，增加了家庭生活成本支出，是不利的。

西部地区大量寄宿制学校在不具备为学生提供寄宿和吃饭条件的情况下开始投入使用，而且同时撤并村小和教学点，等于让人们骑上了没有配鞍的马，十分受罪。大量学生长途跋涉上学，有的租住民房，自己做饭，有的在拥挤不堪的废弃教室里居住。寄宿学校生活设施建设严重滞后的原因一方面是教育部门偏重于教学方便，忽视学生生活，也不愿意承担因学生在校生活给学校增加如发生公共卫生事件、管理疏漏所造成的风险；另一方面是贫困地区财政资金紧张，财政支出负担叠加，实在难以承受。由于“一补”政策与住宿挂钩，而且补助资金需地方财政负担 50%，地方财政对“一补”资金的支付能力远赶不上教育部门撤点并校的速度。每增加一个寄宿生，财政就多一份支出负担，既要盖宿舍又要增加补贴；反之，如果不建或缓建宿舍就可以减少补助支出。这就解释了为什么中央财政完全按省里上报寄宿生人数拨付补贴，但仍然有很多学生本应寄宿而没能寄宿，而且得不到任何补助。从另一方面讲，随着补助标准的提高，覆盖面扩大，形成了只要寄宿就能得到补助的局面，因此学生们无论是否有必要寄宿都争相成为寄宿生，建宿舍的费用与补助资金叠加，致使财政负担进一步加大。

在贫困地区建立学校供餐机制，切实关心学生生活

毋庸置疑，现在在西部山区的乡镇，最好最新的建筑是学校，最让人尊重的职业是教师，工资收入最高的是校长而不是乡长，收入最稳定的也是教师。与此同时我们也应该看到，在乡镇以下学校就学的这些学生的状况仍然令人揪心。在这里上学的学生往往是最贫困家庭的孩子，有能力的早就去县城或者城市上学了。贫困地区乡镇及以下学校集中了我国最贫穷、生活最困难家庭的子女，其中很多是父母在外打工而且收入不稳定的留守儿童，孤儿或单亲家庭子女的比例也比

较高。由于地处边远山区，他们的困境被当前一些在城市发生的教育热点问题所掩盖，鲜有机会和渠道反映上来，偶有反映上来的问题也被认为是个例或极端情况，所采取的措施也是临时性、应付式的。总之，农村教育更多地向教育部门自身也就是教师倾斜，学生被忽视了，而在这些贫困地区，学生们的生存状态是最需要得到关注的。他们亟待关注和关爱。

撤点并校，实现集中教学后，贫困学生的困难处境在学校显露出来，最突出的是因为贫困造成的营养不良问题。饿肚子上学的情况相当普遍，严重影响身体发育和智力成长。在这种情况下，政府应该承担起改善学生营养状况的责任，正如温家宝总理批示中所提出的“这件事关系到国家的未来，也是扶贫事业的重要组成部分。”

以何种途径和方式改善学生营养状况是各级政府和社会各界一直探讨和摸索的。一个适合我国国情的、可持续的学校供餐机制是解决营养问题的基础。学校供餐的基本目标首先应该是不让一个孩子饿着肚子上学，并在此基础上使学生营养状况得到不断改善和提高。

设计学校供餐机制需要转变观念，把当前推行的补偿性、排他性的小额现金转移政策转变成为具有战略性、主动性的并目标明确的学校供餐计划。支撑学校供餐体系的财政部门亦可在转变理念的同时，明确中央与地方财政分担这一关键问题上各自的责任。例如，如果我们的目的只是为了防止义务教育阶段学生辍学而提供“一补”政策，那么这主要是地方政府的责任，资金也应当主要由地方财政承担；但如果我们将目的提高到培养国家未来人力资本的战略层面，推出学校供餐计划，那么，国家也就是中央政府就应当切实承担其责任，支撑这一体制的经费应当主要由中央财政来承担。

建立学校供餐机制应该注意的几个方面

（一）学校供餐在贫困地区作为一项公共政策，对学生应该是非排他的、普惠的，不能像“一补”那样人为设置门槛。因为在西部农村地区，无论是走读生还是寄宿生生活水平是相似的。保证所有学生在校吃上早餐和中饭，寄宿学生吃上一日三餐。

（二）学校供餐机制的设计应该符合现阶段我国经济社会发展的实际。以保证基本需求为原则，逐步提高水平。当前可以采取学生家

庭以实物形式提供主食原料，如米、面，政府提供副食品，如菜、肉、蛋和油，以及制作成本。

（三）为学校供餐建设基本设施，防止不切实际的大而全。把重点放在建设标准化的厨房和必要的炊具配置上，而没有必要投入大量资金建设单独吃饭的食堂。至少在现阶段如此。

（四）保证学校供餐机制运行所需资金按时足额到位，严格规章，加强监督，一方面防止浪费，另一方面防止侵占学生利益。

（五）加强学校供餐机制的政府主导作用，引导民间慈善性行动与政府行动步调保持一致，防止民间行动的忽冷忽热、持续性差所造成的负面影响。

（六）建立学校供餐机制需要探索多种形式，包括政府购买服务的方式，在有条件的地方建立社会化供餐网络等等。

刘延东国务委员在批示中指出：“**做好农村学生，特别是贫困地区农村学生营养工作重要而紧迫**”，要求“**将此作为改善民生，贯彻教育改革规划纲要的重点工作**”。因此，我们要将学校供餐体系建设提升到战略高度。从长期看对学生营养的投入，同文化教育投入一样，是最具价值的人力资本投资，从短期看，财政资金对学校供餐的资金投入流向主要是农副产品的采购和购买农村炊事人员的服务，这不仅有助于农业发展，而且扩大了农村劳动力就业。随着学校供餐机制的不断完善，在西部广大农村地区，有望形成一个学校供餐服务产业。

地 址：	北京市西城区德胜门东大街 8 号东联大厦四层		
电 话：	(010) 84080188	邮 编：	100009
传 真：	(010) 84080188	网 址：	www.cdrf.org.cn
本刊主编：	卢 迈	电子邮箱：	cdrf@drc.gov.cn
