



中国发展研究基金会

研究参考

第 26 号 (总 111 号)

2011 年 7 月 21 日

在西部农村学校应普遍实行 学生营养保障

内容提要: 2011 年 4 月 21 日, 中国发展研究基金会举行了关于西部农村学校供餐的国际研讨会, 中国疾控中心研究员陈春明, 国务院发展研究中心研究员李泊溪、丁宁宁, 教育部国家教育发展研究中心主任张力, 财政部财政科学研究所所长贾康, 卫生部卫生发展研究中心邹珺, 世界银行、国际粮食计划署、联合国儿童基金会的专家, 地方政府官员以及媒体记者参会并发言。

中国发展研究基金会秘书长卢迈在会上作了总结发言, 本文是在该总结基础上修改完成。

关键词: 西部; 农村学校; 学生营养保障

在西部农村学校应普遍实行学生营养保障

卢迈¹

(2011年5月21日)

根据中国发展研究基金会的2010年的评估调查，我国西部农村小学学生在校不能正常就餐，很多学生营养不良，生长发育迟缓。其后，国内媒体进行了大量跟踪报道，引起社会广泛关注。面对西部农村小学生吃饭的艰难和他们得到一点肉和菜的喜悦，没有人能无动于衷。有关部委应尽快协调一致，拿出可行方案，力争在9月新学期开始时在西部农村学校普遍推行“学生营养保障计划”。

一、保障学生营养应放到与普及义务教育同样重要的地位

有同志认为，学生吃饭是家长的责任，国家最多只需给困难学生补助。教育部门担心学校供餐若管理不当可能引起食物中毒，财政部门担心中间过程的“跑冒滴漏”。这些看法都不无道理，但其共同点是缺乏对保障学生营养的重要战略意义的认识。

首先，保障学生营养才可以保证学生的健康成长。调查显示，西部农村学生的营养严重不足，营养不良的孩子生长迟缓，其负面影响将伴随这些孩子的一生，具有不可逆性。

学校供餐可以有效保障学生营养。发达国家普遍实行学校供餐，并取得很好效果。以日本为例，日本人曾经普遍比较矮小，经过多年坚持不懈的学校营养午餐计划，从1948年到1977年，日本人平均身高增长了7厘米，体质的增强为经济起飞创造了人力条件。

国内的试验也已证明这一点。中国发展研究基金会于2007~2009年在广西都安县的寄宿制小学开展学生营养改善项目试点，通过在学校为学生提供营养餐的方式，增加学生营养，取得显著成效。中国疾病预防控制中心的检测结果说明，享受了1年营养餐的各年龄组学生在身高测试中比对照组学生多增长了0.5到1.3厘米。在其它如肺活

¹ 卢迈：中国发展研究基金会秘书长。

量、短跑和仰卧起坐等体质、体能测试中，试点学校学生的提高更是明显好于对照学校。在孩子成长阶段提供必要的营养保障能有效地改善他们的身体发育情况，对其生活产生深远、持久的影响。

学生营养状况影响他们学习的状况。每天都感到饥饿的孩子们无法保持良好的学习状态，达到预期的教育效果是不可能的。2007年基金会的试验和近期慈善组织实施的免费午餐计划，都受到学生欢迎，学生出勤率提高，连迟到的人数都减少了。

保障营养和接受教育是中国少年儿童的两项基本权力，国家必须给予保证。儿童是家庭的希望，也是祖国的未来，让孩子们在学校学习成为一件愉快的事，让他们感受到社会的关心和爱护，对他们的心理健康和社会意识都将产生积极影响。

其次，保障学生营养有利于缩小社会差距、建设公平社会。中国疾病预防控制中心的监测数据显示，我国大城市5至17岁少年儿童因营养不良导致生长迟缓的比率低于1%，营养状况已接近发达国家，而该比率在西南贫困农村地区甚至高达40%，其营养状况仍属低收入发展中国家的水平。可以说，儿童营养状况的差别已成为中国城乡之间、地区之间贫富差距的一个集中体现。而保障西部农村学生的营养，则是缓解收入差距，防止贫困代际传递的有效措施。世界上有70多个国家都实行学校供餐，印度、巴西等发展中国家都把学校供餐作为保障儿童营养，缩小社会差距的有针对性的调节政策。

第三，保障学生营养有利于国家发展战略的实现和国际竞争力的提升。劳动力素质直接影响了经济结构调整和产业转型。随着我国计划生育政策的实施，我国14岁以下儿童占总人口的比例明显下降，他们中一半以上仍生活在农村。他们的身体素质和文化程度关乎我国未来产业转型升级和国家发展战略，关乎我国未来的国际竞争力。当国际上一些人为中国出生人口数量下降，人口红利期即将结束而暗自窃喜的时候，我们对保障农村学生营养问题不应再有任何迟疑和拖延。

所以，保障儿童营养具有极强的正外部性，我们要把它作为建设人才强国的重要措施，作为落实科学发展观的重大民生工程，以在西部农村普及9年义务制教育那样的工作精神，尽快加以落实。

二、保障学生营养的工作重点是农村学生，农村学校供餐应实行普惠制

根据财政部的数据，目前我国寄宿制学校贫困学生得到生活补助的人数已达 1200 万。但一个学校中有的学生得到补贴，可以吃饭，而另一部分则只能自带；只有寄宿制学校有补贴，那些没有寄宿条件的贫困小学生只能自己做饭。这样安排是极不妥当的。

国外学校供餐大都实行普惠制，即在校学生普遍享受。美国有 4000 万学生参加学校供餐计划，因为有可靠的收入调查做依据，学生就餐分为全免、交纳部分和全交三种情况，一半以上的学生学校就餐享受全免或部分免费的优惠，但学生之间并不知道谁免费、谁交费。日本对学校供餐实行财政补助，学生的午餐交费只相当于市场价格的三分之一至一半，家庭困难的学生则全免。在发展中国家中，印度的学校供餐规模最大，学校免费午餐覆盖全国 1.3 亿学生。巴西的学校免费供餐突出重点，主要是农村地区和山区，但也覆盖了那些地区全部 3000 万儿童，。

我国西部 12 个省市有 3185 万小学生，1683 万普通初中生。其中，在农村共有 1931 万小学生和 594 万初中生，占小学生总数的 60%，初中生的 35%。农村有条件的家庭都已不惜物力、财力把孩子送到条件更好的县城学校，留在农村学校的，恰恰是那些最需要关注的留守儿童或低收入家庭儿童。这 2600 万学生应该是政策覆盖的第一批对象。其中农村小学生又是工作重点。待条件成熟，可以把范围再扩大到我国全部农村学生。

项目名称可定为“西部农村学生营养保障计划”或“西部农村学校免费午餐计划”，在中央财政专项列支。已有的“寄宿制学校贫困学生补贴”仍可继续实行，用于寄宿生早晚餐的经费。每个学生每天营养午餐的标准可按照小学生每人每天 4 元，初中生每人每天 5 元，则 2600 万中小學生一年费用大概是 260 多亿。也可考虑让学生家庭承担其中一人一天 1 元的费用，而只是对部分特困家庭采取全免，这样算下来所需经费约为 200 亿元。仅相当于西部 12 省市 2008 年教育经费总支出的 6.4%。根据世界银行的统计，富裕国家学校供餐支出一般占该国教育经费的 10% 到 20%，低收入国家的该比例可以很高，

随着国家经济的发展而逐步下降。相比之下，我国在学生营养方面的财政支出不是多了，而是太少了。

三、学校供餐机制应如何建立起来

我们有覆盖 2600 万西部农村学生的财政能力，关键是如何制定一套科学、合理的运行机制。我们认为，应建立以中央为主、地方为辅、社会力量补充；政府主导、市场导向、社会管理的机制，具体来说有以下几点：

（一）为学校供餐提供法律保障。许多国家把改善学生营养作为国家的责任，用法律的形式固定下来。美国自上个世纪 30 年代就有这方面的立法，此后连续出台十几部关于学校供餐的法律。日本涉及到学校供餐、学生营养也有专门的法律。印度最高法院的判例，规定学校供餐是学生的基本权利。我国可先制定几部委联合的暂行规定，待条件成熟时还是应该立法。

（二）要保证财政经费支出确实用在学生营养保障上。首先学生数据必须准确。可仿照卫生系统，建立乡镇一级可核查的在校学生季度直报制度。其次，可聘请县人大代表、政协委员、退休干部、志愿者、家长等组成学校供餐管理委员会，一起参与决策和监督。在管理上各地可积极探索如何防止财政经费流失，如应规定采购程序透明化，加强补贴学校食堂采购的横向对比与价格监督等，从源头上遏制不良现象滋生。

（三）要科学制定营养标准。营养问题是个科学问题，要用科学的方法做好学生营养餐。首先，要继续定期做好学生营养状况的大规模调查，为营养改善提供依据；其次，学校供餐要请营养专家提出参考标准，根据地区饮食习惯和物价水平确定具体搭配；第三，必须加强营养知识教育。日本规定学校要配营养师，另外在吃饭的时候老师要和学生在一起，顺便向学生讲解营养知识。

（四）要合理支付行政成本。学校食堂不能采取承包的办法，而由国家支付运行的成本。财政部门应按照学生营养餐成本的 10% 支付行政成本，包括炊事员工资，各级监督成本等。

（五）本地采购。蔬菜、肉、蛋采购可和当地农民签订合同，当地生产，当地供应。基金会在广西都安县的试验中就曾这样做过。印

度政府更规定，学校午餐计划经费的 30%要用于采购当地的农产品。

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
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
