



# 冷牛奶何日变成热饭菜

## ——学生营养改善计划如何运行得更好

■本报记者 张春铭

### 1 采购成品，安全监管有隐患

食堂供餐食品多以新鲜食材为主，采取严格的食堂管理措施，可对食品安全进行有效监管。采购成品加餐食品繁杂，较难控制。

大通县教育局的一位工作人员告诉记者，目前全县营养餐采用的是企业配送形式。采购成品加餐，安全监管有隐患，中国发展研究基金会在绩效评估中也发现了这一问题。

2011年，国家开始实施农村义务教育学生营养改善计划，学校食堂供餐和采购成品加餐成为主要形式。日前，中国发展研究基金会作为独立第三方机构，首次对营养改善计划进行绩效评估，其发布的《农村义务教育学生营养改善计划评估报告》（以下简称“评估报告”）显示：仍有一半以上的学校采取采购成品加餐形式。

基金会的调查显示：478个有效样本县中，41.4%的县已全部实现食堂供餐；233个县（48.7%）以采购成品加餐为主，其中175个县（75.1%）只有采购成品加餐一种形式。52.7%的农村寄宿制小学以食堂供餐为主要供餐形式，58.2%的农村村小和教学点以采购成品加餐为主。

“一些采取采购成品加餐的县认为，这种形式易于监管，但调查发现，实际情况并非如此。”中国发展研究基金会秘书长卢迈说，“食堂供餐食品多以新鲜食材为主，经学校食堂统一加工后提供给师生，采取严格的食堂管理措施，可对食品安全进行有效监管。采购成品加餐食品繁杂，较难控制。”

中国发展研究基金会在调查中发现，采购成品加餐主要有面食类、蛋类、饮品类、肉类和其他类。其中，面食类包括面包、饼干、沙琪玛、蛋糕、蛋黄派、老婆饼、馍片等。蛋类包括鲜鸡蛋和真空包装卤蛋。饮品类包括纯牛奶、乳饮料、奶粉、核桃露、花生奶等。肉类包括火腿肠、真空包装的牛肉和鸡腿等。其他类主要指其他小食品，如青豆、营养素片等。采取采购成品加餐的县中，69.7%的县向学生发放纯牛奶；7.8%的县向学生发放真空包装卤蛋；66.3%的县向学生发放面食类食品；32.3%的县向学生发放肉类食品，其中85.4%的县发放火腿肠，14.6%的县发放真空包装牛肉和鸡腿。

“调查显示，加餐内容已超出相关文件规定的供餐内容。除鲜鸡蛋外，多数食品保质期较长。”卢迈说。

### 2 牛奶鸡蛋为何遇冷？

采购成品加餐形式营养效益最低，各项营养量均低于标准摄入量，能量仅为食堂供餐的34.4%，资金使用效率也最低。我们希望这个供餐模式是热菜、热饭、热汤，而不是吃冷鸡蛋、喝冷牛奶。

“牛奶上午十点喝冰凉冰凉的，很多家长反映，有的小孩早上空腹来学校，喝完牛奶坏肚子，有的怕上午喝坏肚子，下午两三点喝，孩子又喝不下去，所以我们希望推进在学校食堂就餐，没有食堂就办厨房，没有厨房先做伙房。”日前，教育部相关负责人表示，“我们希望供餐模式是热菜、热饭、热汤，应确保营养改善、加快学校食堂建设，让更多孩子在学校食堂就餐，而不是吃鸡蛋、喝牛奶。”

采购成品加餐除了食品安全监管有隐患之外，营养效益如何？是否符合“营养餐”的定位？中国发展研究基金会专门对此做了调查。评估报告显示：采购成品加餐形式营养效益最低。

“以每生每天3元为膳食补助标准，采购牛奶、面包、火腿肠等为主要食物，人均营养量为，热量298.2卡路里，蛋白质12.04克，脂肪10.14克，钙元素182.12毫克，铁元素3.76毫克，锌元素1.24毫克。各项营养量均低于标准摄入量，能量仅为食堂供餐的34.4%。”卢迈说。

“为了让学生们尽快享受到国家提供的3元钱膳食营养补助，许多没有食堂的学校，统一采购牛奶、鸡蛋、面包、水果等食物，以课间加餐的形式供给学生。这种形式，食物单一，无法保证全面均衡的营养，并且学生长期接受性比较差。吃腻了就再也不想吃，或者干脆扔掉，白白浪费了3元钱。”中国疾病预防控制中心营养与食品安全所学生营养室主任胡小琪说。

采购成品加餐形式学生易产生逆

基金会调查发现，部分成品供应企业不属食品企业范畴。由于部分县招投标执行不够严格，一些与食品无关的行业，如贸易公司、商贸公司、医药公司、房地产公司、物流公司等，参与了营养改善计划食品供应。7.1%的县出现了此类食品供应商。

此次大通县疑似食物中毒的营养餐，也存在保质期长、商贸公司成为食品供应商的情况。据了解，当天营养餐的牛奶生产日期为5月15日，保质期为45天。大通县主管教育的副县长李天录在接受媒体采访时表示，此次疑似存在问题的牛奶由青海天露乳业有限责任公司生产，桃酥则由西宁森荣商贸有限公司提供。“为了孩子们的‘营养餐’，我们进行了4次招投标，天露和森荣最终中标，从今年5月开始为全县学生提供‘营养餐’。”李天录说。

“食品安全是营养改善计划执行过程中的重点与难点，在各种供餐形式中，食品安全监管往往存在一定隐患。一是学校教职工自行采购难以保证食品质量与安全。营养改善计划覆盖的680个县多处贫困山区，交通不便，存在学校教师或工勤人员自行采购食品现象；二是食品种类繁多，监管难度大。不同食物的新鲜度、食品检查验收是否认真、储存是否得当，都与食品安全有直接关系；三是对食品供应商监管方式与力度对食品安全有直接影响，现有监管方式以事后监管为主，县有关部门很难做到从源头抓起；四是贫困地区客观条件增加安全隐忧，国家试点县多属山区地形，村小和教学点数量较大，布局分散，交通不便，有关部门难以实现定期、不定期实地检查，出现监管盲区；五是贫困地区卫生环境增加食品安全风险，贫困地区缺水现象比较严重，学校没有自来水，靠井水、拉水、水窖蓄水用水的现象比较普遍。”卢迈说。

反心理，中国发展研究基金会随机抽样学生问卷调查发现，最不喜欢牛奶的学生比率为21.2%，最不喜欢鸡蛋的学生比率为19.3%。卢迈说：“一些教师与校长反映，采购成品品种单一，学生易厌，废弃现象日益严重。一些学校听取专家意见，开展营养知识宣讲工作，降低学生的厌烦心理。一些学校仍对学生持‘爱吃不吃’的态度，对将食物带回家、浪费、丢弃等现象视而不见。”

营养膳食补助的标准是每天3元，“让每一分钱都吃到孩子肚子里”是农村学生营养改善计划实施以来，各级政府部门强调的内容。哪种供餐形式的膳食补助资金使用效率高呢？

评估报告显示，以3元膳食补助为准，参照学生营养摄入标准，食堂供餐形式的能量达标率为84.6%，采购成品加餐形式全部不达标。采购成品加餐形式的资金使用效率最低。“部分采取采购成品加餐形式的县和学校强调，牛奶、鸡蛋、火腿肠等可以为学生补充优质蛋白，事实上，此类产品的蛋白质含量低于同等质量猪肉中蛋白质的含量。”卢迈说。

在3元钱的资金使用上，中国发展研究基金会副秘书长崔昕也提出了自己的看法：“食堂供餐中，3元钱指的是成本的费用，而采购成品加餐中，3元钱是成品价格，其中也会包含企业利润或者其他费用。”

崔昕的观点也在调查中得到了证实。大多数采购成品发放的县，运输与配送成本由配送企业承担或包含在食品招标价格中，约占膳食补助的10%至15%，仅有18.3%的县，由县级财政或学校承担运输成本。

牛奶、桃酥饼，这是5月22日学校发给马金兰和同学们的营养餐。马金兰觉得这天的牛奶，味道有点不对。她没在意，全喝了，也吃了桃酥饼。没想到吃完营养餐，马金兰就开始胃疼、恶心，最后晕在了教室。班上同学也出现了肚子疼的症状。

5月22日，马金兰所在的青海省西宁市大通县，有548名学生在食用营养餐后出现高度疑似食物中毒症状。记者从大通县了解到，5月22日上午11:50分左右，青海大通县塔尔、



付业兴 绘

### 3 为何仍有近半数县采购成品？

一些地方领导重视程度不够，未将营养改善计划排入工作优先序列。采取采购成品加餐的县中，40.8%的县县级财政对运行成本没有投入。

既然采购成品加餐存在安全监管隐患，营养效益最低，也有部分学生不喜欢，为何仍有近半数县采用采购成品加餐的形式？

“营养改善计划实施之初，考虑采取采购成品加餐形式的原因是，部分地区以往基础条件比较薄弱，不具备食堂供餐条件，受地理条件限制，配送午餐不符合实际，将采购成品加餐作为一种过渡形式而采用。”卢迈说，“现在的情况主要分为两类，一是部分县在有食堂基础的条件下，仍然采取采购成品加餐形式；二是学校没有厨房（或伙房）基础设施，只能暂时采取采购成品加餐形式。”

对于仍有相当部分县采用采购成品加餐形式为主，卢迈分析有两个原因：“首先是食堂供餐运行成本高，需要地方财政进行资金配套。其次是农村学生均公用经费负担因食堂供餐加重。”

卢迈介绍，基金会在评估中发

现，以食堂供餐为主的县中，90.3%的县级财政有不同程度的配套。其中，食堂工勤人员工资和食堂供餐的煤水电费为持续性支出，即3元膳食补助提供正餐，衍生运行费用约0.78元，此项运行经费多由县财政或生均公用经费承担。

“采购成品加餐形式运行成本低，简易加工与运输成本可由学校生均公用经费承担，县级财政投入较少甚至不投入。”卢迈说，“采取采购成品加餐的县中，40.8%的县县级财政对运行成本没有投入。”

中国发展研究基金会根据回收信息分析，生均经费在食堂建设、设备采购、工勤人员工资、供餐发生的煤水电费、运输、设备维修等方面均有投入。在有食堂供餐形式的县中，66.1%的县由学校承担供餐发生的煤水电费，46.8%的县食堂工勤人员工资部分或全部由学校承担。根据课题组测算，食堂供餐，每3元膳食补助约产生煤水电费0.29元，一

年费用58元（以200天计算），占全年生均公用经费的11.6%。除个别县县级财政出资提高生均公用经费外，各县均以原有公用经费标准承担营养改善计划运行费用。计划实施以来，采取食堂供餐形式的学校，生均公用经费支出平均每月增加20%左右，村小与教学点增加情况更为明显。

“采取采购成品加餐形式的主要客观原因是，操作流程简易，地方政府与学校承担的责任相对小，财政负担相对轻。一些地方领导重视程度不够，未将营养改善计划排入工作优先序列，认为营养改善计划较其他教育项目复杂且不易见到效果，这也往往影响到县教育部门和营养办的工作效率和力度，如多项配套资金难落实、人员编制难解决等。”卢迈说。

采购成品加餐形式，绕不过的一个问题是学校食堂建设。

调查发现，在采购成品加餐为主要供餐形式的县中，17.4%的县学校有食堂（非新建食堂未投入使用），24.2%的县部分学校有食堂。实地调研的71所农村义务教育学校中，59所学校有食堂。其中，23所学校在食堂没有对外承包的情况下，采取采购成品加餐形式。

“学校有食堂却不供餐的主要原因有4个，一是食堂建设时参照寄宿生数量，供餐或就餐能力不足；二是有利于寄宿生与走读生享受同等待遇；三是3元膳食补助资金不足以提供正餐；四是食堂运行成本难落实。”卢迈说。

在食堂建设资金方面，教育部有关负责人表示，2011年至2013年3年的时间，中央投入300亿元来建设农村中小学食堂，要让国家试点县所有学校都有食堂或伙房。不过该有关负责人同时指出，申请食堂建设资金需要县编制相关规划，有些贫困县编制相关规划的工作效率和工作效率都有待提高。

### 4 营养改善不只是牛奶鸡蛋

保障孩子们的基本权利，保障孩子们能够吃到热乎乎的饭菜，在这方面减掉任何其他行政经费，把钱用来让孩子们幸福地吃上饭，这个责任是地方政府义不容辞的。

“供餐模式的变化非常重要，我们义务教育的供餐一定要用食堂供餐，外面买肯定会有问题，当然这是一个过程，在食堂供餐之前采用了一些加餐的办法，有的地方是不可避免的，但是供餐制度必须要彻底地变成食堂供餐。”中国疾病预防控制中心中心研究员陈春明说，“供餐制度方面我建议标准化，简易的伙房也要有标准化，大一点的，100人、500人都有不同的标准，应该根据这个标准研究设备，降低成本，使我们食堂供餐能够顺利进行。”

“我们县政府每年要提供的工人工资大概在600万元左右，给孩子们提供的补助也要600万元左右，财政不可能有再多的资金投入到我们原来改造的简易食堂的重新修建上，给每个学校都建比较标准的食堂，这是我们最大的愿望。”贵州省普定县教育和科技局副局长甘明荣说。

“要加大食堂建设资金投入，加快供餐形式转变。”卢迈说，现有学校食堂建设制度健全，但操作过程中易出现项目审批与资金分配的不合理。大部分村小和教学点无法建设符合要求的食堂。因此，需根据农村学校实际情况制定适用的食堂基础设施建设标准，加大资金投入，向食堂基础薄弱的省、县倾斜。厨房是食堂供餐的先决条件，应将农村学校厨房建设与餐厅建设区别对待，优先安排对农村学校厨房建设的投入。

除了食堂建设，卢迈也呼吁不要忽略0.78元的运行费用。“中央有计划说可以帮助建食堂、建厨房、建伙房，但是要让孩子们能把3块钱作为一顿热饭吃下去，还需要

近8毛钱的运行费用，这里包括炊事员的工资和水、电、煤的费用。”卢迈说，“在贫困地区，国家拨付的生均公用经费往往不足，要保证8毛钱能够有出处，必须有地方政府的努力，一个孩子8毛钱，200天合起来，全国大概一年需要花费36亿—40亿元。”

这个运行成本应该谁支出呢？“国外经验都说明这部分需要地方政府支出，平均到每个县大概就是500万—600万元，大一点的县可能费用负担重一点，小一点的县负担轻一点。贵州省减少5%行政经费，用来保障食堂供餐的成本支出。”卢迈说。

宁夏同心县是宁夏中部的干旱带核心区，但同心县的营养餐工作仍做得很出色。宁夏同心县政府副县长张琛介绍，2012年1月，同心县为了更好实现营养改善计划，政府为每位学生配套1元，使得学生膳食营养补助达到4元钱。同时为了减少教师挤占学生的餐费，2012年县财政列支了500万元为将近490名炊事员提供了劳务费，并为976名中小学教师提供免费午餐。

四川古蔺县教育局副局长罗永怀介绍，每年地方财政拿出2000多万元配套义务教育阶段的营养午餐，解决食堂运行过程中的人工工资、水电费等。

张琛和罗永怀都将营养餐经验首条归结于“领导重视”。评估报告显示，营养餐做得好的县的共同特点，排第一位的是地方领导重视，为营养改善计划提供组织保障。许多省和县将营养改善计划作为优先项目工程，有力协调多部门分工协作，建立有效的联动机制，在人力、

财力方面调配好资源，从组织机构、资金运转等方面保障营养改善计划的持续运行。

“我们平常说要明确财权和事权，但是我们很少讨论地方政府的责任和义务，作为一个地方的政府对于本地区的所有人，尤其是儿童，负有义不容辞的责任。应该明确各级政府的责任，尤其是出资责任。”卢迈说，“很遗憾，中部的大部分省份的县选择了采购成品加餐的形式，逃避地方政府的出资责任，只把3块钱发下去，而不看结果。我们呼吁，要保障孩子们的基本权利，保障孩子们能够吃到热乎乎的饭菜，在这方面减掉任何其他行政经费，把钱用来让孩子们幸福地吃上饭，这个责任是地方政府义不容辞的。”

中国人民大学农业与农村发展学院教授汪三贵补充说，中央政府出了钱以后，把很多管理责任交给地方，地方需要配套很多钱，有些贫困县可能没有能力配套，“如果有些事情又复杂又麻烦，还要出钱出力，地方政府的积极性就不大。”汪三贵建议，中央在设计项目时需要更全盘考虑。有些地方负担得起运行成本，有些地方负担不起，前期的基础设施建设费用，对很多地方也是很大的压力，国家在制定政策时，要更全面地考虑问题。

“农村义务教育学生营养改善计划时常被认为是让穷孩子免费吃饭的慈善行为，实际上，营养改善计划作为教育政策的一部分，是国家人力资本投资，建设人才强国的重要措施。”卢迈说，“总的来看，农村义务教育学生营养改善计划实施情况总体良好，是落在了实处的好政策，应尽快解决营养改善计划执行过程中的问题，让好事办得更好，更长久。”