

《农村义务教育学生营养改善计划评估报告》发布

160 亿营养计划的成绩与挑战

■ 本报记者 张雪强

贵州省振宁县某校,调查员问学生:你中午有几个荤菜?学生说:三个。调查员其实知道学生的食谱是一荤两素,就问:是哪三个?学生说:一个肉菜、一个白菜、一个洋芋(土豆)。调查员问:白菜和洋芋也是荤菜吗?学生说:都放了油了。

这样的对话让人有些心酸,但这不是故事,是真实发生在中国发展研究基金会的一位调查员与学生间的对话。对于这些贫困地区的孩子,有油星、不是熬出来的菜,就是荤菜。

2011年11月,国务院正式启动“农村义务教育学生营养改善计划”,旨在改善贫困地区农村学生营养不良状况,增强学生体质,提高教育质量。这项计划覆盖了680个集中连片贫困地区的2300万义务教育阶段中小学生的中央财政拨款,标准为每生每天3元、全年600元,全年总计支出160亿元。

实行营养改善计划国家花了160亿,投入很大精力,那它的效果究竟怎么样呢?

国内首次由独立第三方对政府重大民生项目开展评估

2012年,受全国营养办委托,中国发展研究基金会启动开展“农村义务教育学生营养改善计划”评估工作,这是国内第一次由独立第三方对政府重大民生项目开展的大规模公开绩效评估。

评估工作主要分为两个阶段:第一阶段,农村义务教育阶段营养改善计划实施情况信息表下发与回收,下发对象覆盖680个贫困县;第二阶段,根据信息表反映各县的工作情况,总结、排序、抽样,开展实地调研工作。2013年3月底-4月底,基金会共派出11个调研组前往18个试点省进行实地调研,调研重点包括政策执行效果与社会效益。

中国发展研究基金会秘书长卢迈告诉记者:“从2012年8月起,我们开始启动这样一个评估项目的计划工作,参考了国际方面的做法,设计了调查问卷,经过试调查和全国营养办的试调查完善了量表,最后于12月下发,有478个县回答了有效的问卷,反映了大量的信息。在此基础上,我们总结并进行了排名和抽样,最后在23个县中我们派了自己的工作人员和实习生组成的小组进行抽样调查。每个县除了和县里座谈,核实相关数据以外,还做了三个学校的抽样调查,总共是18个省的23个县,我们对4781名10-12岁学生进行了体质检测,同时对家长和学生分发了问卷,现在我们所提供的报告,就是这两个阶段调查的结果。”

2013年5月20日上午,在

清华大学公共管理学院报告厅,《农村义务教育学生营养改善计划评估报告》正式发布,《评估报告》包含学生营养改善计划的实施情况、计划取得的成效、计划执行中的问题、改进方向和建议等多项内容。

供餐形式是确保学生受益的关键所在

评估结果显示,农村学生营养改善已取得明显进展与良好的社会效果。根据对20个国家试点省的478个国家试点县的评估情况,截至2013年年初,营养改善计划的目标学校与目标学生已基本实现全覆盖,覆盖率分别为99.67%和98.14%。食堂供餐已成为农村学生营养改善计划的主要供餐形式,学生覆盖率达45.7%。

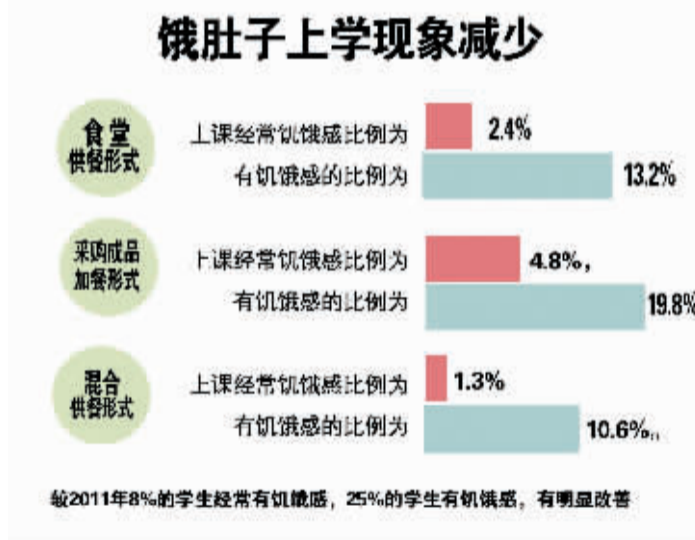
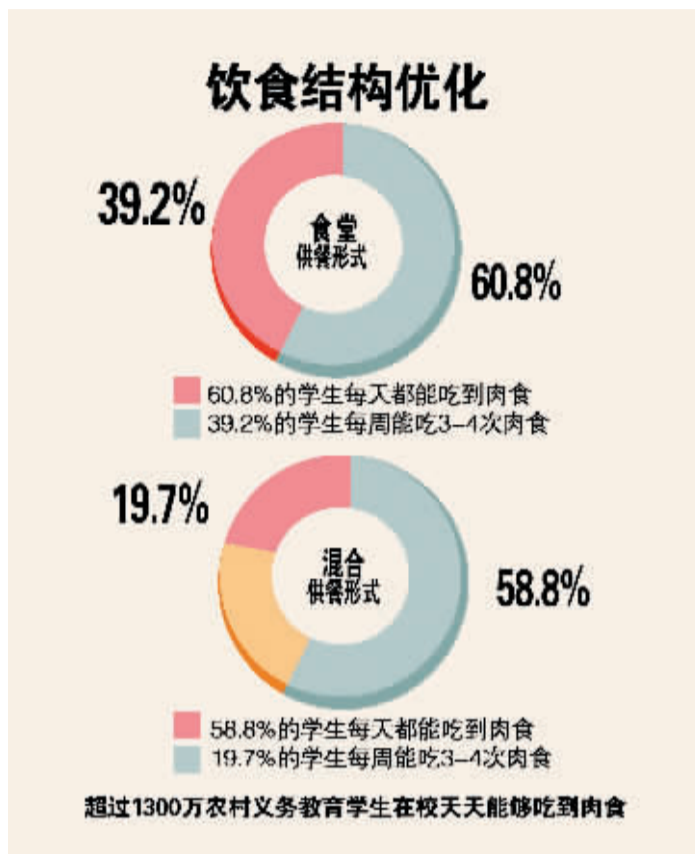
从社会效果来看,根据基金会会对18个国家试点省的30个国家试点县的实地调研结果,学生饥饿感大幅下降,经常感到饥饿的情况基本消失,偶尔感到饥饿的学生比率不足10%。以前实行两餐制的农村学校,现在已全部改为三餐制。在计划覆盖人群中,已有超过1300万的农村义务教育学生在校期间能够天天吃到肉,保证了优质蛋白质的摄入。贫困地区学生的低身高与低体重比率明显下降,改变了以往居高不下的局面。贫困地区家长与学生对于营养改善计划的满意度均超过95%。

从各级政府的执行情况来看,多数地方政府高度重视营养改善计划的实施,对食品安全与资金安全进行严格的管控。在食堂建设、设备采购、工勤人员工资方面不同程度地投入财力与物力。还有部分地方政府通过本级财政投入提高膳食补助标准或者扩大覆盖面。

同时,评估报告指出,供餐形式是确保学生受益的关键所在。学校食堂供餐营养效益高,资金使用效率也高,是现阶段最有效的方式,而采购成品加餐形式营养效益最低。地方政府的重视程度对营养改善计划的成效有关键性的影响。在计划实施中表现优秀的县集中在宁夏、云南、贵州、四川、广西、陕西六省(区),西部地区的执行情况好于中部地区。

尽管取得了一定成绩,营养改善计划在供餐形式、食堂建设、食品安全、资金监管、学校与教师负担等方面仍存在一些问

题。为此,报告也提出一些建议,希望能够加快解决。加大食堂建设资金投入,加快供餐形式转变。仍有超过45%的农村义务教育学校采用采购成品加餐(课间加餐)形式。全国营养办已明确指出要加快供餐形式的转变,有效使用膳食补助



(数据来源:《农村义务教育学生营养改善计划评估报告》)

资金,一些地方仍考虑操作与管理的难易程度,采取采购成品加餐模式。根据评估结果,学校食堂提供完整午餐最能保障学生所需能量和各种营养素,效果最好,对学生最有益。以3元膳食补助为参考标准,采购成品加餐形式的营养效益不足食堂供餐形式的三分之一。

23.23%的学校还不具备食堂供餐的硬件条件,应加快学校食堂供餐的基础设施建设,加大资金投入。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,优先农村学校厨房建设的投入。

加紧落实营养改善计划的运行经费。做得比较好的省与县的特点是,各级财政保障运行经费投入,有的省节省行政经费补贴营养改善计划运行经费。但是,仍有11.97%的县没有任何行

政经费的投入。现有资金配套政策,对行政费用估计不足,且过于笼统,造成生均公用经费负担加重。应明确行政费用,包括工勤人员工资出资责任,确保营养改善计划顺利执行,落在实处。

建立长效教师激励机制。因营养改善计划实施和农村学校布局调整工作的开展,农村教师的责任与工作量加大。在一些村小和教学点,农村教师承担了买菜、运输、记账、打饭的工作,有时还参与做饭,下班时间延迟。多数教师靠爱心与良心支撑,没有得到任何补助。应在允许的情况下,努力改善农村教师的待遇和生活条件。

建立有效的社会监督机制。好的情况是,很多学校已成立膳食委员会,由学生代表、家长代表、村民代表、农村教师代表参与对营养改善计划的监督。多数学

校已在学校建立公示栏,保持日日更新,月月更新,确保营养改善计划资金信息与食品信息公开透明。此项工作需建立长效机制。

专家建议一定要用食堂供餐

针对目前农村义务教育学生营养改善计划面临的各种问题,业内专家也提出了自己的看法与建议。

中国疾病预防控制中心的研究员陈春明认为:“我们提到供餐模式的变化非常重要,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,但是供餐形式必须要彻底地变成食堂供餐。供餐制度方面我建议标准化,简明的伙房也要有标准化,大一点的,100人、500人都有不同的标准,根据这个企业可以研发设备提供给学校,使得我们食堂供餐能够很顺利。”

同时,陈春明建议:儿童除了需要蛋白质以外,还需要微量元素,如果有微量元素会长得更好。应该有不同的营养强化方式,对2300万儿童采取强化的政策,这需要很好的考虑。但千万不要给孩子吃营养素片,那个东西太贵,而且并不是很标准,因此一定要定制学生营养强化的方案,这样能够用比较少的钱就解决儿童的营养问题,使得营养改善的成本进一步下降。

人民大学农业与农村发展学院教授汪三贵也提出了自己的思考:不仅是营养改善计划,很多扶贫项目也有这样一个问题,我们中央政府经常是出了钱以后很多的管理责任给地方,地方需要配套很多钱做这个事情,有些地方可以做没有问题,但是很多地方,特别是贫困县没有能力。所以我们设计项目时需要更全盘地考虑这个问题,有些地方能负担得起运行成本,有些地方负担不起,前期的基础设施建设不出钱,也是对很多地方很大的压力,所以我们制定政策时希望前期做得更全面,把问题考虑得更多。

教育部国家教育发展研究中心主任张力提出了一个关键词——挤出效应。张力说:“我们会关注项目中长线的挤出效应。第一种,当由政府把钱投下去的午餐资助到位时,原本家长们投的钱会缩回来,这就是挤出,就是那只手把本来能够给学生更多的营养扶持现在收回来了。第二种挤出,有可能出现在中央的钱如果进一步增加,地方会不会因为中央本来已经增多了,然后就等靠要,把地方本来能够做的努力也等到以后再做。这两种挤出效应都是今后做项目过程中需要进一步完善的。”