

48742



The World Bank  
世界银行



WFP World Food Programme  
世界粮食计划署

CDRF

中国发展研究基金会译丛

# 重新思考学校供餐计划

## 社会保障网、儿童发展和教育

唐纳德·邦迪 / 卡门·布尔巴诺  
玛格丽特·格罗什 / 奥罗·盖里  
马修·朱克斯 / 莱斯利·德雷克



人民大学出版社

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

RETHINKING  
SCHOOL FEEDING

# 重新思考学校供餐计划： 社会保障网、儿童发展和教育

唐纳德·邦迪 (Donald Bundy)

卡门·布尔巴诺 (Carmen Burbano)

玛格丽特·格罗什 (Margaret Grosh)

奥罗·盖里 (Aulo Gelli)

马修·朱克斯 (Matthew Jukes)

莱斯利·德雷克 (Lesley Drake)

翻译：杨艳艳 王 乐

审校：崔 昕

人 民 出 版 社

# 中文版序言

“学校供餐计划”在世界各国的推行，普遍改善了学生的营养状况，提高了学生的就学率和学习能力，同时，它还让贫困人群直接受惠，对贫困家庭起到了有效的减贫作用。因此，自20世纪初在英国启动以来，它已成为发达国家和许多发展中国家最为成功的社会项目之一。截至2008年世界粮食计划署和世界银行帮助了70个低收入国家开展了“学校供餐计划”，在人力资本的改善和从根源消除贫困方面，取得了显著成效。本书即是基于这些政策实践，以综合性视角对学校供餐计划进行的系统分析，不仅总结了各国经验及其绩效，而且对政府统筹制定和全面开展“学校供餐计划”提出了可行的建议。

近年来，中国政府在贫困地区实施了农村寄宿制学校学生生活补助项目和学生营养餐计划，取得了可喜成果，受益儿童数量达到上千万，政府补助和学校供餐使他们的营养状况普遍有所改善。但是，总体上看，尤其是与同等收入水平的其他国家相比，中国的学校供餐项目仍难尽如人意。由于缺乏明确的法律法规和具体的政策举措，在项目目标、补助水平、筹资来源、管理机制等各方面仍存在问题，各地受益学生的数量范围和受益程度不一，各级政府和教育、卫生、财政等各政府部门之间的责任分担不明。这种状况与我国经济总量规模、国民收入水平以及国家财政能力不符，也是我国社会发展相对于经济发展滞后的一个表现。



中国发展研究基金会致力于推动学校供餐在农村中小学的普遍推广。在积极推进相关试验、开展政策研究的同时，我们组织翻译了《重新思考学校供餐计划》一书，希望它能为中国学校供餐项目的完善和推广提供借鉴参考。

中国发展研究基金会

秘书长 卢 迈

# 目录

## CONTENTS

前言	1
致谢	1
缩略语	1
报告摘要	1
第一章 背景和基本理论	1
第二章 什么是学校供餐?	7
食物	7
辅助性健康和营养干预措施	9
其他重要措施	10
第三章 为什么要推行学校供餐计划?	13
学校供餐计划作为社会保障网的意义	13
学校供餐的教育效益	20
学校供餐的营养效益	28
在实践中确定目标：保障网、教育还是营养?	32



- 35 **第四章 学校供餐计划的可持续性**
- 36 对学校供餐计划的需求
- 37 学校供餐成本与教育成本的关联
- 41 国家学校供餐计划的发展历程
- 43 学校供餐计划转化的要素
- 48 将学校供餐与地方农业生产联系起来
  
- 55 **第五章 项目设计的取舍问题：目标人群设定、供餐方式和成本**
- 55 目标设定法
- 59 学校供餐方式对运营的影响
- 65 各种学校供餐方式的成本和食物的选择
- 69 目标设定方法和供餐方式的取舍
  
- 73 **第六章 学校供餐制度及采购模式**
- 73 制度体系
- 77 私营部门在学校供餐中的作用
- 77 采购
- 82 学校实施供餐计划的安排
- 83 学校实施供餐计划对环境的影响
  
- 87 **第七章 学校供餐计划的设计与修订**
- 88 设计与实施新学校供餐计划的检查清单
- 88 用于修订现有学校供餐计划的检查清单
- 91 项目设计者的工具包
- 93 其他参考信息

第八章 重要成果及研究议程	97
重要研究成果	97
研究议程	100
附录1 萨尔瓦多的学校供餐计划：项目国有化案例初步研究成果	103
附录2 脆弱性分析和制图系统	121
附录3 设立学校供餐计划	125
附录4 重新评估学校供餐计划	131

# 前 言

2009年将是危机重重的一年。早在2008年金融危机席卷全球之前，不断飙升的粮食和燃油价格就将1.3亿—1.55亿人口逼入极度贫困的境地。在金融危机的冲击下，世界银行集团预计2009年极度贫困人口将增加5300万。和以往一样，最贫困的人往往是最脆弱的人，其中尤以儿童为首。联合国世界粮食计划署的数据显示，发展中国家约有6000万儿童每天饿着肚子上学，其中有40%左右生活在非洲。如今看来，要在2015年前实现联合国千年发展目标（MDG）的希望似乎愈发渺茫。事实上，人们早已对其前景忧心忡忡。

最贫穷的国家普遍将学校供餐计划作为一种社会保障网络来应对危机。在2008年，有20个国家期望将学校供餐计划作为应对危机的社会保障网络，保护最贫困人群。联合国世界粮食计划署帮助70个国家为大约2200万儿童提供了校园餐。世界银行集团创建了全球粮食危机响应机制，并通过它筹措了12亿美元的资金来帮助各国应对粮食危机和燃油危机，其中也包括扩大学校供餐计划的规模。

学校供餐计划为帮助贫困家庭，向贫困儿童提供食品创造了一个全新而重要的契机。此计划可以通过为儿童提供含有微量营养素的强化食品和驱虫药来消除饥饿，改善儿童的营养水平。它激励贫困家庭把孩子送进学校并让孩子安心留在校园学习，同时提高儿童受教育的程度。学校供餐计划还可以有针对性地惠及最脆弱的群体，特别是女童和携带艾



滋病病毒的儿童。然而，伴随这些潜在效益而来的是潜在成本，特别是因此丧失的其他机会。此外，教育部门会因此背负上更加沉重的负担，同时政府承诺长期推行学校供餐计划时在财政上也将面临挑战。

世界粮食计划署和世界银行集团联合出版了《重新思考学校供餐计划：社会保障网、儿童发展和教育》一书，从全新的角度对学校供餐计划进行了分析。本研究报告的优势在于，它将世界粮食计划署推行学校供餐计划的实践经验，与世界银行集团的发展政策对话和分析有机融合在一起。它探索了怎样利用食品采购来推动地方经济，并且强调教育部门在关于学校供餐的政策对话中应该处于中心地位。本研究报告有助于政府、决策者、捐赠者、非政府组织和其他合作伙伴探究学校供餐计划的成本和效益，有助于他们在制订富有成效的学校供餐计划时避免可能出现的隐患并进行合理的取舍，从而使这些计划迅速对当前的危机做出反应，同时确保为改善儿童教育和提高人类潜能提供可持续的长期财政投入。

本报告传达的主要信息是，要想将学校供餐计划转变成可持续发展的国家项目，那么必须将它纳入国家政策和计划之中，特别是教育计划。此外，此报告明确传达的另外一个信息是，我们已经无需再辩论学校供餐计划是否能够有效地帮助最脆弱的人群，这一点毋庸置疑。面对全球危机，我们必须从现在开始重点关注如何设计和实施学校供餐计划才能使其具有可持续性和成本效益性，从而有效地保护那些眼下和未来最需要帮助的人群，并且使他们切实地享受到学校供餐计划的好处。

约塞特·施兰

世界粮食计划署执行干事

罗伯特·佐利克

世界银行行长

## 致 谢

本报告由世界银行的唐纳德·邦迪 (Donald Bundy)、世界粮食计划署的卡门·布尔巴诺 (Carmen Burbano)、世界银行的玛格丽特·格罗什 (Margaret Grosh)、帝国理工学院的奥罗·盖里 (Aulo Gelli)、哈佛大学的马修·朱克斯 (Matthew Jukes) 和儿童发展合作伙伴关系组织的莱斯利·德雷克 (Lesley Drake) 共同撰写。非常感谢世界银行人类发展网络的首席经济学家 Ariel Fiszbein 和世界粮食计划署的学校送餐政策部主任 Nancy Walters 对前期准备工作提出的指导意见。

世界银行的 Harold Alderman 和 Emiliana Vegas 以及世界粮食计划署的 Ute Meir 和 Steven Were Omamo 共同对报告全文进行了审校。

我们非常感谢以下朋友直接参与了本报告的撰写过程：世界粮食计划署的 Deborah Hines 提供了关于学校送餐计划可持续性的研究，并且负责协调个案研究的撰写；儿童发展合作伙伴关系组织的 Kristie Neeser 参与了文中所需地图、个案研究、图表和附录的准备；世界银行的 Emilio Porta、世界粮食计划署的 Federica Carfagna 以及世界银行的 Fahma Nur 和 Felipe Barrera 为本报告提供了相关地图；儿童发展合作伙伴关系组织的 Claire Risley 制作了第四章的图 4.1 和图 4.2。此外，世界银行的 Luis Benveniste、Samule Carlson、Peter Holland、Carlo del Ninno 和 David Warren，世界粮食计划署的 Ana Garcia、Agnes Mallipu、



Daysi Marquez、Rene McGuffin、Margarita Sanchez、Carlo Scaramella 和 Adrian Storbeck 以及全球儿童营养基金会的 Rachel Winch 提供了其他资料，特别是书中案例分析所需的资料。儿童发展合作伙伴关系组织的 Anastasia Said 负责了本报告的编辑，在此一并致谢。

另外，我们要特别感谢以下朋友提供了技术资料，他们是世界银行的 Colin Andrew、Simeth Beng、Raja Bentaouet、Luis Benveniste、Lynn Brown、Helen Craig、Amit Dar、Peter Holland、Stella Manda、Menno Mulder-Sibanda、Claudia Rokx、Ludovic Subran、Jee-Peng Tan、Andy Chi Tembon、Christopher Thomas、Alexandria Valerio 和 Eduardo Velez，世界粮食计划署的 Abdallah Alwardat、John Aylieff、Bill Barclay、Cora Best、Rita Bhatia、Alphonsine Bouya、Tina van den Briel、Federica Carfagna、Jose Castillo、Claudio Delicato、Francisco Espejo、Catherine Feeney、Ugo Gentilini、Salha Hamdani、Edith Heines、Paul Howe、Allan Jury、Joyce Luma、Agnes Mallipu、Karin Manente、Jakob Mikkelsen、Leo Nederveen、Mary Njoroge、Marc Regnault de la Mothe、Janne Suvanto、Paul Turnbull 和 Hildegard Tuttinghoff，“全民教育快车道倡议”秘书处的 Koli Banik 和 Robert Prouty，比尔和梅琳达·盖茨基金会的 Arlene Mitchell，以及国际食品政策研究所的 Daniel Gilligan。

最后，感谢所有参加了 2008 年 11 月“世界银行学习周”活动和 2008 年 12 月“世界粮食计划署学校供餐战略会议”的人员，正是他们的参与才帮助我们形成了本报告的结论。

## 缩略语

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome 艾滋病，即获得性免疫缺陷综合症
APR	Annual Performance Report 业绩年报
BMI	body mass index 体质指数
CAR	Central African Republic 中非共和国
CCT	conditional cash transfer 有条件的现金转移
CRS	Catholic Relief Services 天主救济服务
DRC	Democratic Republic of Congo 刚果民主共和国
EFA	Education for All 全民教育
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations 联合国粮食及农业组织
FCI	Food Corporation of India 印度食品公司
FNDE	National Fund for the Development of Education (in Brazil) (巴西) 国家教育发展基金
FRESH	Focusing Resources on Effective School Health 集中有效资源关注学校卫生
FTI	Fast Track Initiative 快车道倡议
g	gram 克
GDP	gross domestic product 国内生产总值



HGSF	home-grown school feeding 本土采购式学校供餐计划
HIV	Human Immunodeficiency Virus 人类免疫缺陷病毒，即艾滋病病毒
IDA	iron deficiency anemia 缺铁性贫血
IFPRI	International Food Policy Research Institute 国际食品政策研究所
kcal	kilocalorie 千卡
kg	kilogram 公斤
Kshs	Kenya shillings 肯尼亚先令
M&E	monitoring and evaluation 监控与评估
MDG	Millennium Development Goal 千年发展目标
MDM	Mid-Day Meals 午餐
MNP	micronutrient powder 微量营养素粉
NEPAD	New Partnership for Africa's Development 非洲发展新伙伴计划
NGO	nongovernmental organization 非政府组织
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development 经济合作与发展组织
OVC	orphans and vulnerable children 孤儿和弱势儿童
PCD	Partnership for Child Development 儿童发展合作伙伴关系组织
PNCS	National School Feeding Program (in Haiti) (海地) 国家学校供餐计划
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper 减贫战略报告
SD	standard deviation 标准差
SEAMEO	Southeast Asian Ministers of Education Organization 东南亚教育部长组织

SMC	School Management Committee 学校管理委员会
SPR	Standard Project Report 标准项目报告
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 联合国教科文组织
UNICEF	United Nations Children's Fund 联合国儿童基金会
US	United States 美国
USAID	U.S. Agency for International Development 美国国际开发署
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping 脆弱性分析和制图系统
WB	World Bank 世界银行
WFP	World Food Programme 世界粮食计划署
WHO	World Health Organization 世界卫生组织

# 报告摘要

世界粮食计划署（WFP）和世界银行集团凭借自身的优势共同完成了本研究报告。它旨在为各国制定并推行有效的学校供餐计划提供指导意见，努力将学校供餐计划构建成为一个富有成效的社会保障网络，以应对当前全球危机对社会造成的冲击，同时将其作为一项对人力资本的可持续性投入，力争在全球范围内实现“全民教育”（EFA）并为贫困人群提供社会保障这一长远目标。

由于深受当前全球危机的影响，低收入国家对学校供餐计划的需求日益迫切，我们分析研究此计划的初衷就是为了满足这种需求。我们首先将研究的重点放在了学校供餐计划作为一种社会保障网络时可以发挥的作用上。但是，事实证明这一研究范围过于狭小。我们的研究目标便逐步演变为探究学校供餐计划作为国家政策时对促进社会保障和人力资本发展所具有的长远意义。

我们之所以转变研究重点是因为现有数据表明，如今（也许是有史以来第一次），我们掌握相关数据的国家都在力求以某种方式并在一定范围内为在校儿童提供食品。在富裕国家和中等收入国家，学校供餐计划基本上覆盖了所有在校儿童——大多数有财力为在校儿童提供食品的国家似乎都实施了此类计划。然而，饥饿和贫困的程度以及糟糕的社会指数显示，在最需要实施学校供餐计划的国家，此类计划的覆盖率往往也是最低的，而且这些计划通常都限于食品匮乏最严重



的地区实施。此外，在这些地区实施的学校供餐计划对外部支持的依赖性也最强，几乎完全靠世界粮食计划署的支持。

因此，目前的关键问题并不是各国是否要推行学校供餐计划，而是如何推行这些计划，以及推行这些计划的目的是什么。学校供餐在部分国家已基本普及，这为世界粮食计划署、世界银行和其他发展合作伙伴提供了一个重要契机，使他们可以协助各国政府推出富有成效的社会保障网络，以应对当前的全球危机，同时撒下希望的种子，将学校供餐计划转变成对人力资本的可持续性财政投入。

## 学校供餐计划的益处

学校供餐计划显性或者隐性地将食品的价值转移给受援助的家庭。在危机时期，该计划的规模比较容易扩大，而且可以使每个家庭从中受益，降低 10% 以上的家庭支出。如果是“口粮带回家”式的学校供餐计划，那么每个家庭从中获得的好处更多。尽管学校供餐计划远不像大多数现金转移项目那样有明确的针对性，但是在多数情况下，精心设计的供餐计划能够比较准确地惠及需要援助的对象。由于最贫困国家的儿童入学率较低，学校供餐计划可能无法惠及最贫困的人群。但是，在这些国家，其他可供选择的社会保障网方案往往十分有限，因此专门针对某些区域扩大学校供餐计划可能依然是迅速扩大社会保障范围的最佳办法。如果能有针对性地推行“口粮带回家”式的学校供餐计划，那么将产生更加显著的成效。我们需要进一步研究，在同样情况下学校供餐计划与其他社会保障网措施相比，何种方式更具有长期优势。

事实表明学校供餐计划可以提高学生的出勤率以及认知能力和学习成绩。特别是当供餐计划与提供儿童驱虫药和含有微量营养素的强化剂或补充剂等措施共同实施时，其效果尤为明显。在多数情况下，

学校供餐计划的成效因受助对象的性别不同而有很大的不同。在那些想通过实施学校供餐计划来提高女童入学率的地区，这一特征尤为明显。此外，学校供餐计划还可以专门用来帮助那些最贫困和最容易受到伤害的儿童。目前尚不太清楚的是，不同的学校供餐方式与儿童的受益程度有多大关联。此外，关于这些问题的研究明显缺少教育工作者的参与。

毫无疑问，学校供餐计划推动了教育的发展，教育部门完全有理由采纳并推行此类计划，而由此取得的教育成就又有助于提高学校供餐计划作为社会保障措施的激励兼容性。政策分析还表明，学校供餐计划的有效性和可持续性取决于是否将他们纳入国家的教育政策。因此，如果能够提高学校供餐计划对教育的促进作用，那么就可以提高学校供餐计划作为社会保障网的价值，并且进一步促使教育部门去推行这项计划。

设计完备的学校供餐计划，包括微量营养素强化和驱虫等辅助性措施在内，能够改善儿童的营养状况。此计划应该与现有的幼童营养计划相辅相成，而不是与其争夺资源。毫无疑问，幼童营养计划依然是人们在消除营养不良行动中优先考虑的措施。

## 学校供餐计划的可持续发展

学校供餐计划的“退出战略”往往使人们对学校供餐计划的长远发展前景产生困惑。我们的分析表明，各国并没有打算从这种为在校儿童提供食物的行动中退出，而是力求将学校供餐计划由依赖外部资助的项目转化为国家项目。以前依靠世界粮食计划署援助开展学校供餐计划的 28 个国家已经成功地实现了这种转变。在本报告中，我们对这些由外援项目转化为国家项目并实现可持续发展的个案进行了分析研究，巴西、智利和印度等国家还进而为其他国家提供了这方面的



技术支持。

本报告重点突出了三项重要研究成果。第一，低收入国家开办学校供餐计划的成本差异巨大，而且存在着较大的成本控制空间。第二，随着国家财富不断增加，学校供餐成本在整个教育投资中所占的比重持续大幅下降。例如，赞比亚的学校供餐成本约为每年人均初等教育成本的 50%，而爱尔兰的学校供餐成本仅为 10%。要想阐明这些关系尚需进一步的分析研究，但是发展合作伙伴可以在支持各国将学校供餐计划转化为国家项目，从而不间断地对其投入资金方面发挥关键作用。第三，学校供餐计划实现可持续发展的前提是，将学校供餐纳入国家的主流政策和计划（特别是教育计划），明确它可获得的财政支持，并提高国家的执行力。在国家教育计划中专门为学校供餐制订发展政策还可以带来另外一个好处，那就是把对学校供餐计划的支持与教育领域业已开展的发展合作项目，如“全民教育快车道倡议”有机融合在一起。

学校供餐计划的设计从一开始就要考虑到它的长期可持续性，并随着项目的推进不断予以完善，这一点十分重要。如果各国政府对外部援助的期限有一个清楚的认识，拥有一套系统的策略来增强自身的制度能力，并为实现项目的国有化制定了具体计划和详细时间表，那么这将对各国百益而无一害。

## 学校供餐项目设计的取舍

学校供餐计划的成效取决于多种因素，包括供餐方式的选择（校内餐、强化饼干、“口粮带回家”或将几种方式结合起来）、目标人群设定的有效性和相关成本。

“口粮带回家”供餐方式（每年人均成本 50 美元）能够更加准确地惠及需要帮助的对象，且转移价值高，但是行政成本也相当高。此

类计划具有显著的社会保障潜力，而且和校内餐一样，可以提高学生的出勤率和学习成绩。因此，从社会保障的角度讲，“口粮拿回家”胜过校内餐。

校内餐方式（每年人均成本 40 美元）往往不能那么准确地惠及需要帮助的对象，并且所转移的价值有限。此外，此类供餐方式对教育而言可能存在很大的机会成本，而且行政成本也较高。但是，它既可能提高学生的出勤率，也有可能直接对学生的学习产生积极影响。如果和驱虫措施结合起来共同实施的话，效果会更加明显。课间点心和饼干（每年人均成本 13 美元）这种供餐方式的行政成本较低，但是转移价值和激励价值也较低。不过，相对于校内餐，这种供餐方式使儿童受益的程度尚需得到更加精确的量化。

要想使学校供餐计划有效地实现既定目标，那么它的设计必须以实证为基础，使设计者能够依据相关实证对援助对象和瞄准方法、供餐方式和供餐成本进行仔细斟酌，合理取舍。为此，人们特别需要针对现有的供餐方法和方式收集更加详尽的成本效益数据。目前这方面的研究少之又少，很少有人对相同背景下的“校内供餐”和“口粮拿回家”进行比较性研究。即便有此类研究，这些为数不多的研究也表明，与根本不实施任何学校供餐计划相比，这两种供餐方式可以产生相似的改善效果。

选择学校供餐方式的关键是根据具体情况、效益和成本作出重大取舍。例如在某些情况下，学校供餐计划把校内餐和“口粮拿回家”结合起来，将后者作为吸引艾滋病感染者或高年级女童等弱势儿童群体上学的额外激励措施。

## 学校供餐制度的设计和采购模式

政府实施学校供餐计划的方法不尽相同，这主要取决于以下因



素：学校供餐计划的目标；实施学校供餐计划的背景——是在稳定的局势下，还是在冲突不断或紧急状况下实施学校供餐计划；各级政府利用自己的工作人员、基础设施和问责制管理学校供餐计划的能力；地方政府和外部援助可以提供的资源种类——是现金还是实物；是否有主要合作伙伴参与该计划，特别是那些专门实施学校供餐计划的组织。

人们对已转化为国有化项目的学校供餐计划进行个案研究时，发现这些卓有成效的计划都设置了专门的国家机构（通常为教育部门）来管理项目的实施工作，同时地方各级有关部门也具有良好的项目执行能力。虽然学校供餐计划的国有化是实现项目可持续发展的关键因素，但是包括公共部门管理、私营部门管理和公私合作管理在内的多种实施方法同样能够卓有成效地推行这些计划。

学校供餐计划的管理日益分散化，这反映出教育领域供餐计划的管理正逐渐向校本管理的方向发展。但是教师和其他教育工作者在多大程度上参与学校供餐计划是一个非常重要的问题。例如，由老师来准备食物将会产生相当可观的机会成本。

设计学校供餐计划时应注重解决以下重要问题和挑战：烹调时使用的燃油以及食品包装可能带来的环境问题；不合理地利用学校花园种植粮食；在采购和承包过程中可能出现腐败问题。

学校供餐制度的作用和职责主要取决于采购模式和食品来源：本地采购是国家学校供餐计划中最常见的采购模式，而且正逐渐成为所有学校供餐计划普遍采用的模式。各国对本地采购给予了积极评价，认为它是实现学校供餐计划可持续发展的重要手段，同时可以利用项目的购买力带动本地农业经济的发展。因此，在本地采购学校供餐计划所需的食品被视为一种“力量倍增器”，既有利于在校儿童，也有利于当地经济的发展。

## 学校供餐计划的设计和修订工具

本报告通过分析得出一个重要结论，即我们需要完善学校供餐计划的初始设计，并且在必要时修订现有学校供餐计划。为此，本报告介绍了两个新的工具来推动这方面的工作：一个工具利于促进学校供餐计划的初始设计，另一个工具有助于修订现有的供餐计划。同时，本报告还提供了一系列相关的设计和评估工具。

此外，本报告还提出了一个研究议程，力求填补某些重要的知识空白，并希望借此为今后的循证决策创建一个强大的实证基础。

## 未来的前进方向

本报告的总体结论是：全球粮食危机、燃油危机和金融危机促使政府重新开始大力推动学校供餐计划，这为帮助儿童，重新评估现有的国家政策和规划以实现学校供餐计划的长期可持续发展提供了一个新的重要契机。要想充分利用这一机遇，政府和发展合作伙伴需要采取更加系统、政策驱动性更强的方法去实施学校供餐计划。

## 第一章

# 背景和基本理论

世界粮食计划署（WFP）和世界银行集团凭借自身的比较优势共同完成了对学校供餐计划的分析研究。这两大国际组织之所以在此方面加强合作，最初是为了满足全球粮食危机而引发的对学校供餐计划的需求，但双方的合作最终演变为探究如何为富有成效的社会保障网络提供可持续性的财政支持，以实现各国的长远目标。

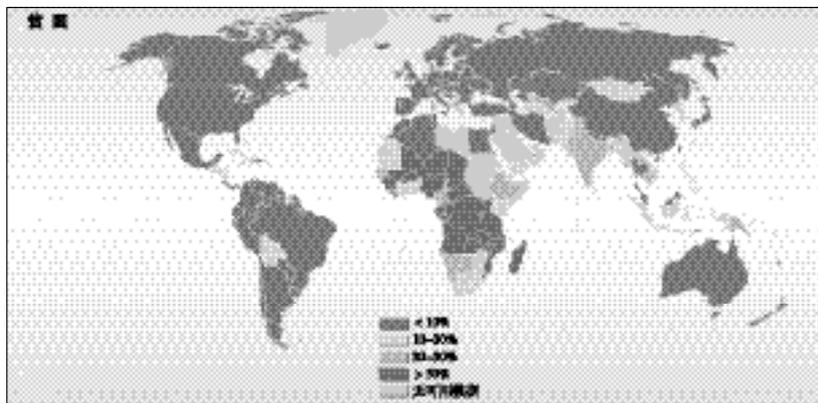
本研究报告的撰写旨在为帮助各国制定并推行有效的学校供餐计划提供指导意见，努力将学校供餐计划构建成为一个富有成效的社会保障网络，以应对当前全球危机对社会造成的冲击，同时将其作为一项对人力资本的可持续性投入，力争在全球范围内实现“全民教育”并为贫困人群提供社会保障这一长远目标。虽然本报告的研究目标是教育和社会保障领域，但是在那些学校卫生和供餐由卫生部门负责协调的国家，本报告的研究也与卫生领域有关。本报告力求依据实证来分析学校供餐计划的益处，同时为帮助各国设计和实施学校供餐计划提供基于实证的指导意见。本报告尽可能使用已公布的和尚未公布的最新资料作为实证的基础，同时也借鉴了以前的研究文献，特别是关于学校供餐在教育中的作用的文献。



在全球粮食危机、燃油危机和金融危机的背景下，学校供餐计划作为一种潜在的社会保障网络和帮助学生留在校园的社会支持措施凸显了它的重要性。过去的经验表明，当人们的实际收入受到冲击时，物价上涨会对贫困人群的教育产生巨大影响。印度尼西亚 1997 年的经济危机导致辍学儿童的人数翻了一番（Frankenberg et al. 1999），而撒哈拉以南非洲地区的干旱不仅导致儿童的入学率下降，而且造成儿童营养水平下降（Schady 2008）。近期在孟加拉国进行的调查显示，当前的危机使得一半左右的受访家庭减少了教育支出，以应对不断攀升的粮食价格，其中女童的处境尤为不妙（Grosh, del Ninno and Tesliuc 2008）。

但是构建良好的社会保障网计划需要花费时间，而且在危机时期，短期内应对危机的重点往往是扩大现有计划的规模。在很多情况下，学校供餐计划有可能是规模最大，且常常是唯一可以直接用来迅速应对危机的计划。扩大现有的学校供餐计划为相关应对措施进入社区提供了一个切入点，因为学校供餐计划在政治上广受欢迎并已经在多个国家实施，而且在缺少现金转移项目的地方，政府可以以学校供餐为起点，对危机迅速做出反应。与此相反，中断现有的学校供餐计划几乎立刻就会产生消极的社会影响（对女童的影响尤为明显），将会迫使儿童离开校园，使他们的生活状态愈发脆弱。作为一种社会保障网络和一项减少危机对教育影响的措施，学校供餐计划极具价值。为此，世界银行集团专门将学校供餐计划列为有资格获得全球粮食危机响应机制资助的项目，该机制于 2008 财年由世界银行集团创建，并筹措了 12 亿美元资金用于应对全球危机（Grosh, del Ninno and Tesliuc 2008）。

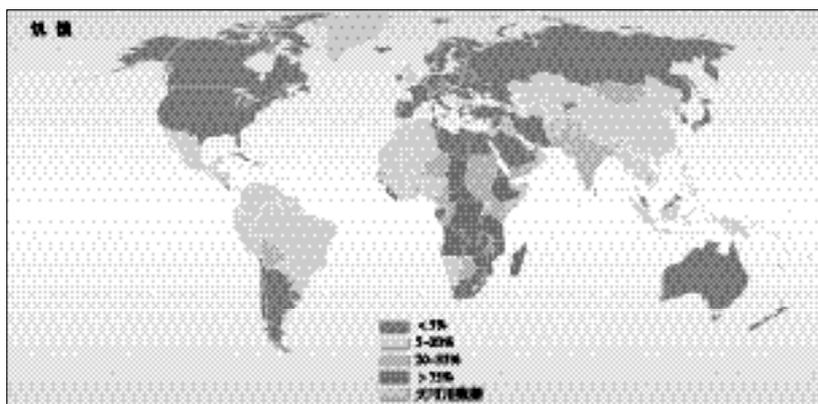
为了评估现行的学校供餐计划是否能够胜任其越来越重要的作用，我们将全球实施学校供餐计划的情况与当前对全球饥饿、



地图 1.1 贫困：家庭人均消费或收入在贫困线以下的人口比例

数据来源：世界银行 2008。

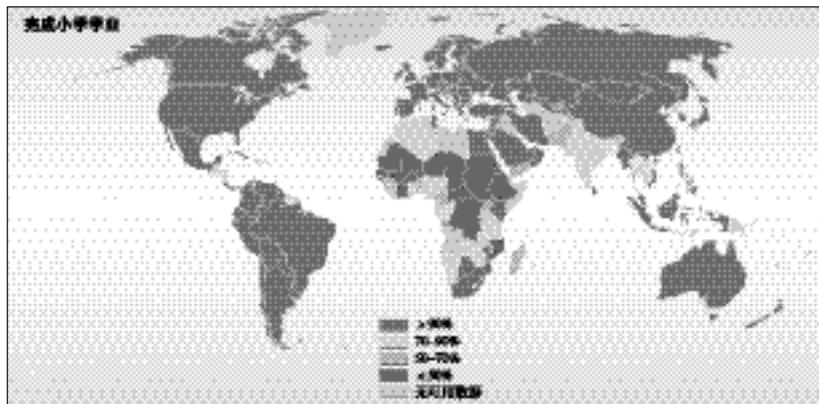
注：贫困线以最新有效年份的购买力平价汇率估算。



地图 1.2 饥饿：2002—2005 年处于饮食能量消费最低水平以下的人口比例

数据来源：FAO 2007, 2008。

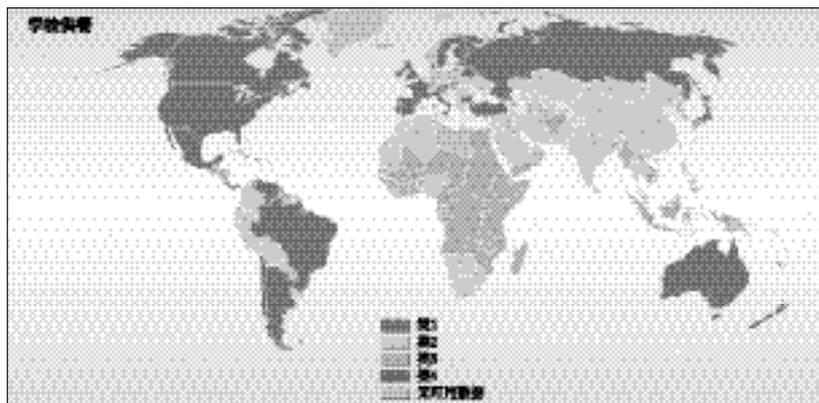
注：处于饮食能量消费最低水平以下的人口比例指营养不良或被剥夺食物的人口比例，人们用这个比例来表示营养不良的流行程度。本图使用了最新有效年份的数据，其标准来源于 FAO/WHO/UNU 专家委员会（FAO、WHO 和联合国大学 2004）。



地图 1.3 2000—2006 年完成小学学业的比率

数据来源：联合国教科文组织 2008。

注：完成小学学业的比率为用六年级学生（不包括留级生）的总人数除以学龄儿童的总人数。本图使用了最新有效年份的数据。澳大利亚、加拿大、中国、日本、新西兰、瑞典、泰国和英国的数据来源于本国统计，其他国家的数据来源于联合国教科文组织统计机构。



地图 1.4 2006—2008 年各国实施学校供餐计划的情况

数据来源：<http://www.schoolsandhealth.org/Pages/SchoolNutritionFoodforEducation.aspx>。

注：第一类：指大多数学校有时或一直提供学校供餐的国家；第二类：指以一定方式并在一定范围内提供学校供餐的国家；第三类：指主要在食品最短缺的地区提供学校供餐的国家；第四类：指不提供学校供餐的国家。以上链接中关于低收入及中低收入国家的资料均来源于 WFP 的数据，其他国家的资料援引本国数据。鉴于本项工作尚未完成，所以欢迎对学校供餐计划提出意见，并提供更多信息。

贫困和教育落后形式的预测进行了对比（参见地图 1.1—1.4）。这是人们首次尝试绘制学校供餐计划全球分布图，因此应视为一项尚未完成的工作。事实上，我们应该审慎地解读这些分布图，因为它们描述的是各国的平均情况，可能掩盖了地区间可能存在的重大差异。考虑到上述几点需要注意的情况，我们显然可以得出以下三点结论。第一，对学校供餐计划需求最强烈的国家往往也是目前推行此类计划最不充分的国家。第二，高收入国家和中等收入国家几乎已经普及了全面的学校供餐计划，他们有财力支持这些计划，而且相关数据比较完备。第三，我们掌握的数据显示，我们已获得相关数据的国家都在力求以某种方式并在一定范围内为在校儿童提供食品。

学校供餐计划的普及表明，该计划确实适合成为社会保障网快速反应机制的候选项目。同时，计划的普及也说明此计划广受欢迎，并进一步加深了我们对此计划的看法，即有越来越多的政府对学校供餐机制的建立进行政策干预，并将其作为一项长期的政策干预。这至少具有两点重要的政策含义。首先，学校供餐计划的普及消除了一些国家的担忧。这些国家担心为了应对当前的危机而实施学校供餐计划可能会使自己背上沉重的负担，因为一旦危机结束，这些计划可能就会显得有些多余，但是出于政治上的原因又很难终止。相反，我们最近的观察表明，大多数国家已经推行了此类计划。因此，当前的重中之重是支持各国政府的工作，确保根据它们的需求将学校供餐计划有机地融入国家发展政策和计划之中。其次，这也是第一点必然产生的结果，即学校供餐计划的设计必须从一开始就力求解决自身的长期可持续性问题，因为许多国家的政治目标是将这一短期应对措施转化为可持续发展的人力资本投入项目。然而，本报告的其他分析显示，如果政府能够阐明本国的长期政策，并在本国的



国家发展战略中给予学校供餐计划支持，那么必将有利于扩大现有学校供餐计划的规模。

出于教育和社会保障网方面的考虑，学校供餐重新得到了人们的关注，因此在制订学校供餐计划时需要不断修订对关键问题的指导。2008年，世界银行集团为了应对粮食价格危机扩大了学校供餐计划的规模。经验表明，尽管此类项目的总体规划常常是由农业或社保部门负责制订，但是具体的学校供餐计划通常由负责教育事务的团队负责筹划。本报告力求从社保和教育的角度为学校供餐提供基于实证的基本理论，并且为计划的设计和实施提供行动指导。

# 什么是学校供餐？

学校供餐计划采用多种方式为在校儿童提供食物。作为学校供餐计划的组成部分，计划的实施者还可以利用边际成本采取一些辅助措施，进一步增强计划的有效性。此外，一些将会影响到学校供餐计划实施的成效和结果的重大背景情况，应被考虑在整个计划的规划过程中。本章描述了学校供餐计划的主要组成部分以及一些辅助性措施，同时对各种供餐方式和相关术语进行了解释。

### 食物

本报告将“学校供餐”定义为为在校儿童提供食物。各国的学校供餐计划不尽相同，但根据供餐方式可以分为两大类：校内供餐（即儿童在学校用餐）和“口粮带回家”（即向在校儿童的家庭发放食物）。而校内供餐又可以细分为两类：校内餐和高能量饼干或点心。

在有些国家，学校供餐计划除了提供校内餐外，还为处于极其弱势的儿童发放“拿回家的粮食”，特别是女童和那些感染 HIV 病毒的儿童，力求通过这一举措进一步提高入学率和学生保有率，减少性别差异和社会差异。



### 校内供餐

● **校内餐**：此类供餐计划的首要目标是为学生提供早餐、上午加餐、午餐或根据上课的时间将几者结合起来，以缓解学生短期饥饿的程度，延长注意力，提高学习效果，避免学生离开学校去寻找食物。此外，校内餐作为一种激励手段可以提高学生的入学率。校内餐可以在校内或在社区准备，也可以由中央厨房统一配送。如果选用强化食材，或在准备校内餐的过程中或在此之后添加微量营养素粉，那么校内餐可以成为学生补充微量营养素的重要来源。

● **高能量强化饼干和点心**：这种供餐方式的作用与校内餐相同，同样可以缓解儿童短期饥饿的程度，补充摄入不足的微量营养素，提高学习效果。它们可以与校内餐结合起来实施，特别是在全日制学校。校方可以在早上向学生分发强化饼干或点心，以缓解他们短期饥饿的程度。与校内餐相比，强化饼干和点心的成本更低，而且容易分发。提供饼干和点心的主要目的是激励儿童入学，但强化饼干和点心不如校内餐丰盛，向学生所在家庭转移的价值较低。饼干和点心便于包装、储存和运输。它们通常在校外集中生产，而且会在生产过程中将营养物质浓缩进这些食品中。人们往往在紧急情况下或危机时期利用这种方式迅速扩大学校供餐计划的实施范围，或者在学校基础设施和储存条件较差的情况下采用这种方式。点心的分发几乎无需准备时间和相关设施。学校可以在早上提供点心，而且通常选用混合食品等强化食品。然而，采用这种供餐方式的前提条件是学校拥有安全饮用水，因为这类强化食品通常都比较干。此外，它们的营养含量低于校内餐。

### “口粮拿回家”

“口粮拿回家”与有条件的现金转移（CCT）项目作用相同。它以儿童入学和定期去学校上课为条件，每个月或每个学期向儿童所在的

家庭发放口粮。此种供餐方式能够提高儿童的入学率和学习能力。虽然这种学校供餐方式需要学校参与的程度低于校内供餐方式，但是仍然需要学校投入一定时间来定期监督学生的出勤情况。这种供餐方式的成效取决于家庭因此获得的食物的价值是否能够抵消儿童上学的部分成本。

## 辅助性健康和营养干预措施

在食品中添加微量营养素（即强化）、给儿童分发含有微量营养素的药丸或营养液（即补充）和为儿童提供驱虫药（即驱虫）等辅助性措施能够改善儿童的营养水平和教育水平，且具有很高的成本效益。

人们通常将以上行为视为辅助性措施，因为不采取这些干预措施也可以为儿童提供食物，而且营养补充和驱虫可以独立于学校供餐计划之外单独进行。不过，我们目前有充分理由相信，微量营养素的强化应该成为学校供餐计划中不可或缺的组成部分，而且在寄生虫流行病肆虐的地方，驱虫应与学校供餐计划一起开展。目前世界粮食计划署已经在相关政策中明确要求，学校供餐计划中必须包括营养强化和驱虫措施。

### **食品的微量营养素强化和微量营养素补充**

微量营养素强化是指在校内餐或强化饼干、强化点心中添加人体所需的维生素和矿物质，以免饮食中缺少这些营养成分，这是一种低成本的营养补充方式。添加的主要微量营养素铁、碘、维生素 A、B 族维生素和锌。就像盐、油和面粉一样，人们可以在加工食品时将微量营养素添加进去。目前有一种新的技术，可以在食物烹调好后再加入微量营养素粉。这些强化措施可以增加儿童的微量营养素摄入量，改善儿童摄入微量营养素的情况，防止儿童的身体因缺乏微量营养素而受到伤害，同时提高儿童的认知能力和营养水平。在贫血等微量营



营养素缺乏症流行的地区，学校健康和营养服务部门可以向儿童提供微量营养素补充剂，其中铁补充剂最为常见。

## 驱虫

基于驱虫是一项成本低但卓有成效的辅助性干预措施。学校的驱虫措施可以提高儿童的学习成绩和营养水平，它每年为地方病流行地区的所有在校儿童提供一至两次驱虫药片，而且药品的分发很容易融入学校供餐计划的日程之中。降低儿童寄生虫病的流行程度和严重程度有助于提高儿童的营养水平、学习能力和认知能力，同时还可以降低学生的缺勤率。低年级儿童、患严重寄生虫病的儿童以及营养不良的儿童从中受益最大。

## 其他重要措施

在此，我们需要特别强调的是，办学的主要宗旨在于教育。现在关于采取教育干预措施提高学生学习效果的研究文献浩如烟海（如 Vegas and Petrow 2007），我们不打算在这里一一赘述。相反，我们在此将重点阐述健康干预措施在提高儿童学习成绩方面的作用。

健康干预和营养干预都有助于强化学校供餐计划的效果，因此值得大力推广，但是这些干预措施通常被纳入较为宽泛的部门政策和计划以及跨部门政策和计划。在 2000 年于塞内加尔的达喀尔举办的世界教育论坛上，联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会、世界银行、世界粮食计划署以及其他发展合作伙伴发起了“集中资源有效实施学校健康教育框架”（FRESH）（Bundy et al. 2006）的倡议。这一框架性文件支持在全球开展“全民教育”，同时特别强调了在全球所有学校贯彻落实以下四项建议的重要性：有效的学校健康和营养政策、安全清洁的校园环境和饮用水、开展健康、卫生和营养方面的教育、提供基于学校的健康和营养服务，如学校供餐和驱虫等。受

FRESH 框架的启发，世界粮食计划署和联合国儿童基金会与其他合作伙伴一起努力落实包含 12 项辅助性干预措施在内的一揽子重要建议。所有这些措施都为推动学校供餐计划的落实创造了有利环境，并将进一步增强项目实施的效果（WFP 和 UNICEF，2005）。

鉴于学校供餐能够吸引更多儿童入学（请参见专栏 2.1），学校供餐的整体规划应该考虑到一个极其重要的问题，即确保教育部门有能力在质量和数量上满足推行学校供餐计划而导致的人们对教育日益增多的需求，这是许多国家从实践中得出的一个教训。在废除了学费制度并且清除了其他阻碍儿童接受教育的经济障碍后，这些国家不得不设法应对因此导致的民众对教育日益增多的需求（Kattan 2006）。

## 专栏 2.1

### 个案研究：处于第五阶段的学校供餐计划（详见表 4.1）

#### ◎ 印度

印度的学校供餐计划历史悠久，部分供餐计划可以追溯到 20 世纪 20 年代。这些学校供餐计划所需的资金主要来源于邦政府和部分外部援助。2001 年，印度最高法院要求各邦政府在所有的政府小学和政府资助的小学中推行学校供餐计划，而这项法令之所以得到颁布，主要归功于印度公民自由联盟（People's Union for Civil Liberties）的请愿活动。公民自由联盟是一个由个人和组织组成的大型联盟，它领导了“争取食物权”的运动。

印度的“午餐项目”由印度食品公司（FCI）实施。该公司负责在国内采购食品，并将这些食品分发到自己的商店网络，随后再由商店运送到各个学校和村庄。这个项目将大部分自主权下放到各个邦，因此各邦的具体运作方式也不尽相同。中央政府对计划的支持主要表现在：为各邦主管学校供餐计划的机构提供免费粮食（如大米或小麦），并偿还将粮食运往各个



地区所需的费用。邦州政府支付购买其他所需食品和备餐的费用。各邦可以选择为学生提供烹调好的校内餐或定量配发干粮。自2001年起，印度政府开始着力改善学校实施供餐计划所需的设施，重点修建了学校厨房，并且努力解决洁净水、餐具和饮食设施等相关问题。不过在这种分散化管理制度下，要想确保各邦学校供餐计划的质量和稳定性还存在很多挑战。目前，印度的学校供餐计划基本覆盖了全国，受益儿童达到1.3亿。

### ◎巴西

巴西的学校供餐计划已经写入国家宪法并且纳入了政府的“零饥饿”计划，每年覆盖约3700万儿童，是世界上规模最大的学校供餐计划之一。巴西于1997年创办了独立机构“国家教育发展基金”（FNDE）来管理这个计划的实施。FNDE负责为各市分配学校供餐计划所需的财政资源。自2001年起，巴西政府开始自动将这些资金划拨给地方政府，同时责成地方政府必须将下拨的至少70%的资金用于购买食品，而且最好是在本地采购食品。

巴西学校供餐计划的实施高度分散。无论是在项目的日常实施过程中还是在项目的决策过程中，各个地区和社区都发挥着十分突出的作用。FNDE所发挥的关键作用在于，提供总的指导意见、标准、指导方针、审计和控制体系以及高效的资源管理。政府依法通过招标流程来采购食品，即发标、竞标、公开投标和价格注册体系。1994年，巴西颁布法律责成所有市政府和州政府成立一个由社会各个群体代表组成的学校供餐委员会，由这个委员会管理学校供餐计划的资金支出，从而避免腐败的滋生。该委员会还帮助学校设计符合当地饮食习惯的菜单，鼓励从本地或本地区采购食物。2009年初，巴西开始考虑通过立法要求学校供餐计划所需的食物至少有30%必须在当地采购（WFP 2009）。

# 为什么要推行学校供餐计划？

各国政府推行学校供餐计划的原因主要有以下三点：满足危机时期的社会需求并且提供必要的社会保障网；提高学习和教育的成效；改善营养状况。下文的分析表明，事实证明学校供餐计划对社会保障网的建立和教育大有裨益，而且供餐计划在这两个领域里取得的成效促进了性别平等。

## ☞ 学校供餐计划作为社会保障网的意义

学校供餐计划常用于社会保障和教育目的，或者说更侧重于前者。学校供餐计划显性或者隐性地将食品的价值转移给相关家庭，所转移的价值随供餐方式的不同而存在很大差异。转移价值最低的是课间点心，转移价值最高的是“口粮拿回家”式供餐方式。在评价学校供餐计划与其他社会保障网相比所具有的长处时，我们需要考虑几个关键性的问题，而这是本章重点探讨的内容。

### **学校供餐计划的充分性**

社会保障网计划的有效性体现在它向受助对象转移的价值是否具有意义。有条件的现金转移计划最为有效，它所转移的价值约占家庭



基本收入的 20%，社会养老金计划转移的价值与此相仿，而儿童补贴计划、福利金计划以及其他补贴力度较小的计划所转移的价值约占家庭收入的 10%（Grosh et al. 2008）。

校内餐转移的价值与其他保障网计划相似。虽然关于学校供餐计划所转移的价值在家庭基本收入中所占比重的报道极少，但是我们通过粗略的计算可以大致得出一个比较可信的价值转移范围。一个家庭通常希望自己的孩子每天吃够三餐饭，即每年 1095 顿饭。如果儿童每年在校的时间为 180 天，而学校供餐计划每天为学生提供一餐饭，那么学生在校就餐的次数将占到其全年就餐总量的 16% 左右。但是，即使贫困家庭，除了购买食物外还要有其他一些必要的支出，因此学校供餐在家庭总收入中所占的比例会低于 16%。假设一个家庭将收入中的 2/3 用来购买食物，而且孩子的饭量和其他家庭成员一样，那么对于参加学校供餐计划的儿童来说，他们从中获得的好处约占家庭开支的 10%。这个比例相当可观，对于那些有多个孩子参加学校供餐计划的家庭而言尤为如此。此外，菲律宾的情况表明，儿童的卡路里摄入量不会对家庭内部的卡路里再分配产生任何实际的影响。在这种背景下，儿童作为个体从学校供餐计划中获得不少益处。此外，儿童拿回家的口粮往往超过一个儿童一顿饭所需的食物量，因此这种供餐方式对家庭转移的价值更高。

### **覆盖贫困人口**

要想实现既定目标，社会保障网计划必须有效地覆盖贫困人口。由于贫困人群的入学率往往非常低，远远达不到普及教育的水平，如何使计划惠及最贫困的人口是学校供餐计划需要解决的一个问题。这个问题的重要程度取决于推行学校供餐计划的具体环境。譬如在博茨瓦纳，儿童教育在城市已经基本普及，因个别儿童不在学校而产生的排除误差（error of exclusion）几乎可以忽略不计。与此相反，在马里

的农村地区，儿童入学率低于 50%。在这种情况下，大多数最贫困的儿童将无缘享受到校内供餐带来的益处。换言之，此时的排除误差会比较大。此外，学校供餐计划的成效因受助对象的性别不同而有很大的不同。在大多数情况下（尽管并非在所有情况下都是如此），女童的入学率低于男童。这种排除误差很可能会随着儿童年龄的增长和教育水平的提高而逐渐扩大，因为一年级的入学率通常高于其他高年级的入学率，中学高年级的入学率往往不足一年级的一半，而且留在学校继续上学的多半是家境较好的学生。由于学校供餐计划本身就有助于提高入学率，所以随着项目的实施，存在排除误差的可能性也会发生变化。

此外，推行保障网计划的一个主要目的是为了让最需要帮助的人群受益，并在有限的预算范围内尽可能为他们提供最多资源。这使得人们产生这样一个概念，即将非贫困人口纳入受益人群会产生“排除误差”。

学校供餐计划普遍采用地域性瞄准法，包括针对某些特定的地区或学校推行学校供餐计划。校内供餐方式往往涵盖所有在校儿童，其中也包括非贫困儿童，以免仅为部分儿童供餐时可能产生的后勤保障、嫉妒心理或耻辱感等问题。学校供餐计划推行的范围相对较小时，地域性瞄准法的成效非常明显，能使受益人群大部分都是贫困儿童。如果学校供餐计划仅覆盖 10% 的学校，而且只在最贫困的地区实施，那么几乎不存在排除误差。但是，随着学校供餐计划覆盖的范围不断扩大，并且逐渐得到普及，那么非贫困儿童从中受益的比例就会不断增加。“口粮拿回家”的供餐方式有时将在在校儿童的家庭作为受助对象，这种模式有可能是针对性最强的供餐方式，而且无需在覆盖率和排除误差之间进行过多的取舍。不过，和大多数其他瞄准法一样，这种供餐方式也可能产生后勤保障、嫉妒心理或耻辱感等问题。



鉴于以上诸多因素，学校供餐计划的实施更多的是以贫困儿童为受助对象，而不是非贫困儿童，即有区别地使贫困儿童受益，但该计划的针对性不如采用家庭瞄准法的计划。图 3.1 将校内供餐计划和在拉丁美洲实行的有条件现金转移计划进行了对比——前者采用了地域瞄准法，而后者采用了家庭瞄准法（通常还辅以地域瞄准法）。分析结果表明，在同样的背景下，校内供餐与奖学金计划相比更加循序渐进，它的针对性与其他现金干预或食物干预措施相似，但是不如有条件的现金转移计划。这类分析应该定期开展，以评估哪种保障网项目最适合当地的实际情况。

目前可供比较的数据并不多，我们有必要对社会保障网项目在非洲低收入国家的运行情况进行研究。其他社会保障网项目，特别是有条件的现金转移项目，在上述国家难以大规模开展且数量极少，而学校供餐往往是为数不多可以立即实施的社会保障措施之一。

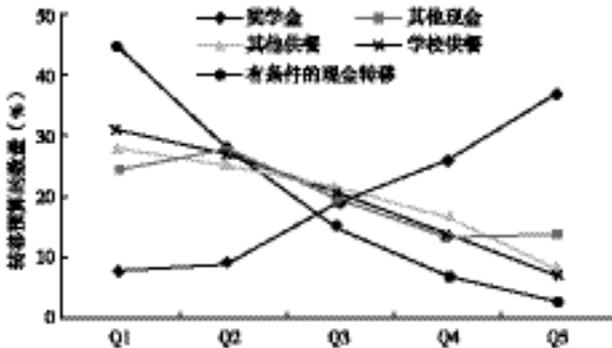


图 3.1 拉美和加勒比地区的目标设定结果：与学校相关的社会援助计划

数据来源：Lindert et al. 2006。

注：本图描述了在拉美和加勒比地区，与学校相关的社会援助工具的绝对关联度。绝对关联度用于表示向不同收入人群转移预算的数量。Q1 代表最贫困的人群，Q5 代表最富有的人群。

### **成本效益**

与其他保障网计划相比，学校供餐计划的非转移成本非常高，这主要是因为无论采用何种供餐方式，此类计划都必须运输和储存食物，其固有成本很高。提供热餐的计划还必须烹饪食物，这意味着还要增加额外的人工成本，而且必须配备最基本的烹饪设备和基础设施。这些成本明显高于其他现金转移计划的成本。如果对现金转移项目的管理成本取中间值，那么它约占总成本的9%，而所有食物项目的管理成本占总成本的21%。

学校供餐计划采用不同的供餐方式时，其行政成本也不尽相同。就校内供餐方式而言，食物以外的成本非常高，因为准备、运输和管理食物都会产生一定费用。有分析表明，这类供餐计划的行政成本占到了总成本的30%（在10%至55%之间）（Grosh et al. 2008），而肯尼亚、莱索托、马拉维和冈比亚等地的成本分析表明，这类计划的行政成本占总成本的40%（Galloway et al. forthcoming）。孟加拉国、印度和印度尼西亚等国的分析显示，如果学校供餐计划只提供点心，那么食品以外的成本则较低，约占总成本的20%（Gelli et al. forthcoming）。“口粮带回家”式供餐计划的行政成本可能会超过总成本的35%（Ahmed et al. 2007），因为它们需要运输的食物更多，而且要监控学生的出勤率，以确认哪些学生符合资助的条件。不过，这种模式缺乏成本数据。第四章将更加详细地介绍各种学校供餐计划的成本。

### **激励兼容性和长期效益**

社会保障网计划尽量不去干扰受助家庭在时间使用和劳动力安排上的选择，以免减少他们的收入。与此相反，它们尽可能地帮助这些家庭独立地获得更多福利。就学校供餐计划而言，它主要通过鼓励儿童接受教育并尽力提高他们的学习效果来提高儿童的自立程度。这类



计划不会立刻增加家庭的收入，反而会使家庭的收入降低，因为儿童一旦入学就无法再出去工作。但是从长远来看，让儿童接受进一步的学校教育会提高儿童成年后的收入，而且有助于打破贫困代际传递的恶性循环。因此，学校供餐计划是为数不多几个除了即时转移价值以外还显著具有长期效益的社会保障计划之一。

表 3.1 描述了用于评判保障网政策的主要标准（关于这些标准的深入探讨，请参见 Grosh, del Ninno, and Tesliuc 2008），并且依据这些标准对学校供餐计划进行了评估。

### “口粮拿回家”与校内供餐方式的比较

在讨论学校供餐计划的社会保障作用时，贯穿始终的一个主题是“口粮拿回家”和校内供餐在投入和成效上都不尽相同。“口粮拿回家”的针对性更强，转移价值更高，行政成本较低，但是它对入学率的提升与校内餐显然没有太大差别。因此，从社会保障的角度和具体情况来看，人们可能更倾向于采取“口粮拿回家”的供餐方式，认为这种方式特别适用于帮助孤儿和弱势儿童。尽管“口粮拿回家”式供餐计划的行政成本往往高于有条件的现金转移计划，但它们所具有的潜力与那些获得良好评价且目前颇受人们喜爱的社会保障工具不相上下（Fiszbein et al. 2009）。

与“口粮拿回家”供餐方式相比，校内餐的针对性较差，转移价值有限，行政成本也较高。如果严格地从价值转移角度来讲，为儿童提供校内餐并不是最理想的选择，但是校内餐不仅可以提高入学率，而且可以缓解儿童的饥饿状况，提高他们在课堂上的注意力，从而对他们的学习产生更加直接的推动作用。因此，关键是要了解这些潜在益处是否会不断增加，以及这些益处有多大。后面一节会进一步剖析这些问题。

表 3.1 在多大程度上可以将学校供餐计划视为一个良好的社会保障网？

标 准	定 义	学校供餐方式（校内餐、点心、“口粮拿回家”）
适用性	学校供餐计划能够满足国家的特殊需求，根据具体情况进行调整。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 这三种方式都能满足国家的特殊需求，而且可以根据具体情况进行调整。</li> </ul>
充分性	学校供餐计划应该全面覆盖目标人群，并使他们充分受益。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 校内餐：在校儿童直接受益于这种供餐方式。它转移的价值约占家庭基本收入的 10% 或更多，符合社会保障的惯例。这种供餐方式还可以提高学生的学习成绩，产生额外的效益，但这部分效益没有计算在成本内。多子女家庭从这种供餐方式中获得的益处会成比例增加。</li> <li>● 点心和饼干：儿童从点心和饼干供餐方式中获得的益处与校内餐相似，但略有不同。它们向家庭转移的价值低于校内餐，在提高儿童入学率和出勤率上的效果也不如校内餐明显。</li> <li>● “口粮拿回家”：这种供餐方式的受益人群是获得口粮的儿童及其家庭。校内餐和校内点心转移的价值有一定上限，而拿回家的口粮的数量则可以扩大。</li> </ul>
公平性	学校供餐计划应该为那些在各个重要方面情况都相同的个人或家庭带来相同的益处（横向公平），并且让最贫困的人群享受到更多益处（纵向公平）。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 校内餐和点心：这两种供餐方式的实施很难针对个体，但是可以针对地域和贫困学校。</li> <li>● “口粮拿回家”：这种供餐方式可以针对个体，使计划惠及某些弱势群体或者家庭。</li> </ul>
成本效益	学校供餐计划应该高效运转，尽可能以最少的资源实现我们希望的效果，但是要有充足的资源确保整个计划的正常运行。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 校内餐：由于需要准备和运输食物，校内餐的非转移成本较高，约占总成本的 30%。</li> <li>● 点心和饼干：这两种供餐方式的非转移成本比校内餐低，约占总成本的 20%。</li> <li>● “口粮拿回家”：这种供餐方式的非转移成本非常高，约占总成本的 35%。</li> </ul>



续表

标准	定义	学校供餐方式（校内餐、点心、“口粮拿回家”）
激励兼容性	学校供餐计划应该避免对受助家庭的行为产生负面影响，而是鼓励他们向积极的行为方式转变。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 校内餐：除了具有与儿童入学率、出勤率、辍学率、学习成绩和认知能力有关的即时转移价值外，校内餐可能还会产生重大的教育效益。</li> <li>● 点心和饼干：除了具有提高儿童的学习成绩和认知能力等即时转移价值外，点心和饼干的供餐方式与校内餐具有相同的教育效益，但是它们对提高儿童入学率和出勤率的作用小于校内餐。</li> <li>● “口粮拿回家”：除了在儿童入学率、出勤率和辍学率方面具有即时转移价值外，“口粮拿回家”供餐方式还可能产生其他效益。</li> </ul>
可持续性	无论是在政治层面还是财务层面，学校供餐计划都应该具有可持续性。利用捐赠资金启动的学校供餐计划应该逐步纳入公共体系。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政治可持续性。校内餐通常得到强有力的政治支持和团体支持。但校内点心或者“口粮拿回家”供餐方式所能获得的政治支持和团体支持则没那么明确。</li> <li>● 财务可持续性。在低收入国家，学校供餐计划的单位成本相去甚远，而且存在大幅降低成本的空间。此外，随着各国人均收入不断增加，学校供餐计划的相对成本会随之下降。</li> </ul>
动态性	学校供餐计划应该随着经济的发展而不断完善。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 校内餐：这种供餐方式的管理体系非常复杂，因此较难对它进行调整，或者让它适应周围的环境。</li> <li>● 点心和饼干：这种供餐方式的可塑性较强，便于进行不断完善。</li> <li>● “口粮拿回家”：这种供餐方式的灵活性和适应性更强，便于在危机期间扩大规模。</li> </ul>

资料来源：改编自 Grosh et al. 2008。

## 学校供餐的教育效益

学校供餐计划有助于提高儿童的入学率，降低缺勤率，从而帮助他们进入学校，并留在学校接受教育。只要儿童踏进学校，学校

供餐计划就能缓解他们的饥饿感，提高他们的认知能力，并最终提高学习效果。如果同时采取其他配套措施，特别是进行驱虫和强化微量营养素，那么学校供餐的效果会更加显著。本报告的分析借鉴了很多早期的研究专著（Levinger 1986, 1996, 2005；Del Rosso and Marek 1996；Del Rosso 1999；Bundy and Stickland 2000）和最近的三份评论报告（Kristjansson et al., 2007；Adelman, Gilligan and Lehrer 2008；Jukes, Drake and Bundy 2008）。这些报告在研究学校供餐的成效及发展趋势时得出了相似的结论，但是目前尚不清楚成效有多大。

教育工作者似乎很少参与这些研究，这一点在某些评估小组的组成中显得尤为突出。或许正因为如此，现有的各种文献很少从教育的角度出发研究学校供餐计划，而教育文献也不太提及学校供餐。我们注意到，有些研究结合心理测量学和教育测量学等方面的专业知识，评估了学校供餐对儿童认知能力和考试成绩的影响，并对结果进行了关键性解读。关于健康对教育的影响，一个非常重要的问题是提高儿童健康水平可以产生积极的教育效益，如提高儿童的出勤率和认知能力。然而，这些是否能够转化为教育成果则取决于众多内在因素，如教学质量、学生是否有课本等。帮助儿童提高学习能力，并使他们有机会上学并不一定能够提高他们的学习成绩，除非在采取这些措施的同时提高教育质量。本研究报告的撰写小组由多学科的专业人士组成，力求借此部分解决学校供餐研究中历来存在的学科不平衡问题。

### **校方参与**

父母是否决定送儿童入学受到多重因素的影响，如父母对教育价值的认识、上学是否能增加就业机会、儿童入学的直接和间接成本、以及学校的设施情况和质量如何。由于儿童上学后无法再出去工作，产生了直接教育成本和机会成本，所以一些食物激励措施可以弥补家



长在这方面的损失，如向在校儿童提供校内餐或向家庭发放“拿回家的口粮”（主要针对女童、孤儿和弱势儿童群体）等食物激励措施。

学校供餐计划往往可以提高入学率，特别是女童的入学率。世界粮食计划署（WFP）调查了撒哈拉以南非洲地区 32 个国家的学校供餐情况，并对 WFP 的调查数据进行了整合分析（Gelli, Meir and Espejo, 2007）。根据学校供餐计划的类型和时间长短，这项整合分析将受调查的 4000 所小学分成了以下几类：长期实施学校供餐计划（校内供餐或“口粮带回家”）的学校、实施学校供餐计划时间不足 12 个月的学校、目前尚未启动学校供餐计划但可以充当控制组的学校。在提供学校供餐援助的第一年，女童的净入学率提高了 28%，男童的净入学率提高了 22%。一年后，不同类型的学校供餐计划在儿童入学率的发展趋势上出现差异。在只提供校内供餐的情况下，入学率只在计划实施的第一年有变化。在此之后，女童的净入学率逐渐回到计划实施前的水平。然而，当学校供餐计划不仅为儿童提供校内餐，还向他们发放“拿回家的口粮”时，小学最高年级的女童净入学率每年增长 46%，与仅提供校内餐的学校相比，是同年级入学情况年增长率的两倍多。看起来提供“拿回家的口粮”可以帮助女童完成整个小学期间的学业，表明这一激励措施可以降低女童的辍学率，特别是小学高年级女童的辍学率。印度的“午餐项目”（MDM）是全球规模最大的学校供餐计划。对它的评估分析表明，在实施“午餐项目”的学校里，女童就学的比例比未实施此项目的学校高出约 15%（Drèze and Kingdon 2001）。然而，“午餐项目”对于男童的入学率似乎没有明显的影响。

随机对照实验的结果表明，校内供餐可以提高儿童的入学率和出勤率，降低辍学率。在牙买加进行的一项研究为儿童提供了一年的早餐，研究结果表明学生的出勤率比对照组高出了 2.3 个百分点，尽管该对照组的起点高于其他低收入国家，其学生的出勤率约为 80%

(Powell et al. 1998)。在秘鲁进行的学校早餐计划随机对照实验也发现,实验组学生的出勤率高于对照组 (Jacoby, Cueto and Pollitt 1996)。同样,在一项关于肯尼亚学龄前儿童的早餐项目研究中,人们得出了同样的结论,即实验组的儿童就学率比对照组高出 8.5% (Vermeersch and Kremer 2004)。南非的小学供餐计划将校内点心与微量营养素强化(如铁、碘和维生素 A 原)结合在一起,使儿童因腹泻而缺勤的天数从 79 天下降到 52 天,并且使出勤率提高了约 15% (van Stuijvenberg et al. 1999)。孟加拉国实施的强化饼干计划也将净入学率提升了 10%,使学生每月的出勤天数提高 1.3 天,并且将辍学的几率降低了 7.5% (Ahmed 2004)。在对以上研究以及其他低收入国家学校供餐研究进行系统评估后,我们也发现享受校内餐的学生的出勤率高于对照组的学生 (Kristjansson et al. 2007)。每个学生的出勤率每年平均增加 4—6 天。

对“口粮拿回家”计划的评估进一步显示了供餐计划对入学率的影响。在巴基斯坦,受助学校的女童总入学率在 1998/1999—2003/2004 学年间提高了 135%,同期对照组的入学率提高 29%。小学一年级的入学率增长尤为突出:实验组的入学率提高了 211%,而对照组的入学率仅提高了 5% (WFP Pakistan 2005)。此外,这项计划还提高了人们对于女童接受教育的认识。在供餐计划启动前,有 48% 的家庭没有送女儿去上学,而随着计划的实施,所有家庭至少将一名女童送去学校接受教育。同样,在孟加拉国推行的“口粮拿回家”计划将女童入学率提高了 44%,男童入学率提高了 28%,而在没有实施此类计划的学校里,同期入学率仅提高了 2.5% (Ahmed and del Ninno, 2002)。对孟加拉国学校供餐计划的分析表明:即使将参与该计划的内生性考虑在内,它对学生出勤率的积极推动作用也相当突出 (Ravallion and Wodon, 1998)。

在艾滋病毒感染率较高的地区,已经有越来越多的证据表明学校



供餐可以提高儿童的入学率和出勤率，并支持更多孤儿和其他弱势儿童群体完成学业（Edström et al. 2008）。UNESCO 和 UNNICEF 认为学校是为弱势儿童提供关爱和支持的核心机构，因此提高孤儿和弱势儿童群体的入学率被视为学校供餐项目的一大亮点。

### 认知能力和教育成就

把更多儿童吸引进校园后，我们所面临的挑战就是帮助他们努力学习，学校供餐计划也有助于我们应对这一挑战。如果学龄儿童的健康和营养状况不好，那么必然会损害他们的体质或降低他们参与学习的能力，从而削弱这些儿童的认知能力。即使营养良好的儿童上学前不吃饭时也会普遍出现短期饥饿，这会导致他们难以集中注意力或难以完成复杂的学习任务。

参与学校供餐计划的学生都有可能提高学习成绩，这点已经得到多个随机对照实验的证实。牙买加的研究发现，年纪最小的学生（此研究以二年级学生为起点）的数学成绩提高了 0.11 个标准差（SD）（Jukes, Drake and Bundy, 2008）。人们对该结果的分析显示，数学成绩的提高是因为这些学生的出勤率更高，而且在学校的学习效率更高（Simeon, 1998）。学校供餐计划未能提高年纪较大儿童的数学成绩，也未能提高所有年龄段儿童的阅读和拼写能力。在长达 21 个月的时间里，人们为肯尼亚的在校儿童提供牛奶、肉食或能量补充剂（Whaley et al. 2003）。获得肉类食品的儿童的数学成绩提高了 0.15 个标准差，他们的“瑞文推理测验”成绩也提高了 0.16 个标准差（瑞文推理测验是一种非文字推理测验），但是他们对文字的理解能力没有提高。孟加拉国强化饼干计划的评估结果也表明，参与这项计划的学生在考试成绩上提高了 15.7%，在数学方面的进步尤为突出（Ahmed, 2004）。菲律宾的研究显示，学校供餐计划的实施提高了学生的英语成绩。如果在此基础上同时实施另一项计划建立起家长与老师的合作

关系，那么学生的数学成绩也会得到提高（Tan, Lane, and Lassibille, 1999）。乌干达的研究发现，“口粮拿回家”计划可以提高高年级学生的数学成绩和小学毕业考试的成绩（Adelman, Alderman, Gilligan, and Lehrer, 2008）。校内供餐可以帮助入学较晚的儿童提高数学成绩，同时可以帮助所有参加此项目的儿童略微提高读写成绩。这两种供餐干预措施都能提高学生的认知能力测试成绩。人们对学校供餐计划实施前后的对照研究进行了整合分析，分析结果进一步证明学校供餐计划使儿童的数学考试成绩平均提高了 0.66 个标准差（Kristjansson et al. 2007）。

学校供餐计划能够缓解儿童短期饥饿的程度，因此饥饿感对认知的影响也是一个值得考虑的重要因素。牙买加的一项研究表明，如果在当天晚些时候让学生参加记忆和处理速度等方面的三项认知考试和一项算术考试，吃过早餐但营养不良的儿童比营养充足但没吃早餐的儿童的成绩高出 0.25 个标准差（Simon and Grantham-McGregor, 1989）。这些发现表明，不吃早餐会极大地影响营养不良儿童的学习成绩。另外一项实验的结果显示，如果学龄儿童长期处于营养不良状况，那么他们的认知能力有可能比较差。人们对社会经济地位较低的哥伦比亚家庭以及这些家庭中营养不良的儿童进行了研究。研究结果显示，如果为这些家庭补充营养并提供医疗保健和教育，那么会缩小他们与富裕家庭之间的认知差距（McKay et al. 1978）。

英国开展的一项研究重点研究了提高儿童的饮食质量与教育成效之间的联系（Belot and James 2009）。英国名厨杰米·奥利弗（Jamie Oliver）发起了“让我吃得更健康”的运动，其中一项内容就是在伦敦地区的小学推广营养价值更高的学校餐，取代过去那些低成本的加工食品。利用倍差法（difference-in-difference）对伦敦和其他没有推广营养餐的地区进行比较研究，发现伦敦小学生的英语和理科成绩有了



显著提高。这项研究表明，即使对于富裕国家那些不存在营养不良情况的儿童来讲，食品质量仍然可以影响到教育的效果。这或许是一个非常值得低收入国家今后深入研究的重要领域，特别是肯尼亚的研究已经表明为孩子提供肉食（而不是牛奶或者能量补充剂）会对考试成绩产生影响（Whaley et al. 2003）。

### **辅助性干预措施：驱虫、食品的微量营养素强化和微量营养素补充**

上文的分析表明学校供餐可以改善学生的就学状况，缓解短期饥饿，提高儿童的注意力、学习能力和完成具体任务的能力。事实上，学校供餐的成效不仅局限于长期营养不良的儿童，但是对于这些儿童来说效果尤为明显。如果对供餐计划中提供的食品进行营养强化，同时采取驱虫措施，那么将会进一步提高儿童的认知能力和学习效果。

目前已经有证据表明，将驱虫措施融入学校供餐计划有可能提高教育的效益。驱虫对学生的就学状况具有巨大的影响。在肯尼亚进行的大规模随机对照实验发现，驱虫措施使学生的就学率提高了7%，总缺勤率下降了25%（Miguel and Kremer, 2004）。人们对相关研究进行全面评估后发现，感染寄生虫病的儿童在认知功能测验中的成绩都很不理想（Watkins and Pollitt, 1997）。随机对照试验的结果表明，重度感染寄生虫病的儿童在接受驱虫治疗后，认知能力有所提高（Nokes et al. 1992; Grigorenko et al. 2006）。驱虫措施的效果取决于儿童的营养状况。坦桑尼亚的研究发现，在严重感染血吸虫病的儿童中，只有营养不良的儿童才会出现反应慢的情况（Jukes et al. 2002）。相关干预手段研究还发现，营养不良儿童从驱虫措施中获得的益处最大（Simon, Grantham-McGregor, and Wong, 1995）。驱虫的成本非常低（驱除所有常见寄生虫，每个儿童每年所需的费用不到1美元），是成本效益最高的教育干预手段之一（Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, 2005; Bleakley, 2007）。

目前已经有可靠的证据证明缺铁性贫血（IDA）与儿童认知能力低下存在一定的联系（Grantham-McGregor and Ani, 2001）。对学龄儿童进行进一步实验研究后发现，补铁可以提高儿童的记忆力、视动协调能力、注意力和考试成绩（Soemantri, Pollitt, and Kim, 1985; Seshadri and Gopaldas, 1989）。尽管这种干预手段的效果非常明显（改善幅度有时接近 0.5 个标准差），但是鉴于血吸虫和十二指肠虫都可能导致贫血，因此我们仍需仔细斟酌在驱虫的同时补铁是否恰当。维生素 A 同样可以对铁的代谢产生影响，同时由于维生素丸服用方便，人们往往把补充维生素 A 列入基于学校的健康计划中。在南非夸祖鲁纳塔尔开展的一项研究探索了多重微量营养素强化可能产生的影响，其中包括铁、碘和  $\beta$ -胡萝卜素（一种维生素 A 原）。与对照组的儿童相比，食用强化饼干 43 周的儿童短期记忆力有所改善（van Stuijvenberg et al. 1999）。因此，多重微量营养素强化是一个极具发展前景的研究领域。简言之，营养补充和强化都是成本极低的干预措施。

尽管已经有众多文献研究学校供餐成效，但是许多研究的研究方法存在不足之处，从而限制了其研究成果的质量，在最近对学校供餐计划进行的评估性研究中，这一点显得尤为突出（Adelman, Gilligan and Lehrer, 2008）。为此，我们需要更加精心地规划今后的研究。表 3.2 根据本节对相关证据的综述，对学校供餐和辅助性干预措施的作用进行了定性评估。显然，所有这些措施都会对主要教育指标产生影响。为儿童提供校内餐对女童入学率的影响要大于男童，尽管这种影响的大小取决于计划实施的具体环境（Alderman and King, 1998; Dréze and Kingdon, 2001）。“口粮带回家”供餐方式对女童入学率的影响大小，取决于它是否将女童或者其他弱势群体作为援助的对象。无论是为儿童提供校内餐还是向他们发放拿回家的口粮，这都有助于提高他们的



认知能力和学习成绩。虽然多数研究都证明校内餐在这方面的效果更加明显，但有两项研究（乌干达和布基纳法索）在相似的背景下对校内供餐和“口粮带回家”供餐方式进行了比较研究，发现它们的效果没有太大差别（Alderman Gilligan and Lehrer, 2008）。此外，探讨教育和强化食物关系的研究也寥寥无几，这或许可以解释为何人们不太了解营养强化与营养补充的区别。虽然驱虫对入学率的影响有待我们作出直接的评估，但是它在提高学生出勤率和认知能力方面的确非常富有成效。

表 3.2 学校供餐计划和辅助措施对教育成果和学生认知能力影响

学校供餐活动	入学情况	出勤情况	学习成绩	认知能力
校内餐	+(♀效果)	+++	+++	+++
“口粮带回家”	+(♀效果)	+	++	++
强化饼干	+	++	+	++
营养补充	+	+++	+++	+++
驱虫	n.a.	+++	++	++

来源：本报告作者搜集整理。关于数据来源，请参见文本。

注：n.a. = 未评估。

+ = 准试验评估证明其效果。

++ = 至少有一个随机对照试验证明其效果。

+++ = 有一个以上随机对照试验证明其效果。

♀效果 = 提高女童的入学率。

为了给政策制订者提供合理建议，目前急需对低收入国家的学校供餐计划开展长期的随机对照试验，以确定学校供餐对不同年龄和不同营养状况的儿童的影响，对教育质量的影响和提供学校供餐的时机。此外，学校供餐计划还应该关注孤儿和弱势儿童群体的特别需求。

## 学校供餐的营养效益

营养干预的首要任务是在胎儿发育阶段和儿童早期发育阶段避免

出现营养不良，这两个阶段是人类生长和发育最为关键的时期。因此，成本效益最高的是儿童出生后前 24 个月进行的营养干预，以及为提高孕妇营养水平和促进胎儿宫内发育进行的营养干预。目前已经有大量证据表明，为儿童的早期营养进行投资将对他们的后期发育和生长产生非常深远的影响。儿童早期发育计划对儿童未来的生长和发育具有重大的长远影响，其中也包括在校的学习成绩。同样，儿童早期营养不足将会对他们的发育和生长产生长期的消极影响，而这种情况原本是可以避免的。

从这个角度讲，为学龄儿童提供食物无法逆转早期营养不足对他们的身体造成的伤害。早期营养不良会阻碍儿童的发育，使他/她的身高低于正常水平。要想解决这个问题，必须进行早期营养干预。尽管最近发布的系统性评估表明，学校供餐对学龄儿童的生长具有显著影响（Kristjansson et al. 2007），但是这种影响相对有限，可能无法逆转早期营养不良造成的恶果。

针对幼童实施学校供餐计划可以产生代际效益。学校供餐可以提高入学率，这表明它将对下一代的福祉产生积极的影响，因为父母的教育水平对儿童的生长和发育具有显著的决定性作用。母亲接受正规教育的年限每增加一年，儿童发育不良的几率就会降低 4%—5%（Semba et al. 2008）。

越来越多的证据表明，将口粮带回家可以增加家庭获得食物或资金的来源，从而促进幼童的生长和发育。最近对在布基纳法索推行的“口粮带回家”计划进行了随机对照试验，结果表明 12 月龄至 60 月龄儿童的体重显著增加，其中包括年龄标准体重和身高标准体重 Z 值（Kazianga, de Walque, and Alderman, 2009）。该计划向每个家庭发放 10 公斤肉，但前提条件是必须送家庭里的学龄儿童入学。达到入学年龄的女童及其弟妹的各项人体测量数据都有显著提高。另外两项研究



(Ahmed, 2004; Lukito et al.2006) 还证明, 在校儿童经常把学校发的饼干带回家, 与弟妹一起分享, 这很可能产生溢出效应, 使留在家里的幼儿也受惠于学校供餐计划。

目前有充分的证据表明, 针对学校供餐采取的辅助性措施也可以产生重要的营养效益, 特别是驱虫及微量营养素补充和强化措施。

### 微量营养素

任何年龄段都有可能出现微量营养素缺乏, 而且这种情况在校儿童中相当普遍。例如, 在撒哈拉以南非洲国家和印度的贫穷社区, 估计有一半在校儿童缺少铁元素。对学龄儿童进行微量营养素干预可以直接使他们受益, 因为与早期营养不良造成的发育迟缓和其他长期后果不同, 微量营养素缺乏在任何年龄段都可以迅速得到扭转。显然, 为在校儿童提供微量营养素强化食品可以提高他们的营养水平。譬如, 最近对乌干达进行的研究发现, 校内餐和“口粮带回家”计划都可以降低贫血的患病率 (Adelman, Alderman, Gilligan, and Konde-Lule, 2008)。对 6 岁至 11 岁南非儿童进行的随机安慰剂对照试验表明, 强化饼干降低了低血清视黄醇、低血清铁蛋白、贫血和低尿碘等的发病率 (van Stuijvenberg et al.1999)。同样, 对 3 岁至 8 岁肯尼亚儿童进行的随机安慰剂对照试验也表明, 铁强化全玉米粉能够改善铁营养状况指标 (Andang'o et al. 2007)。虽然学校供餐计划要提供强化食品尚需解决物流方面的一些问题 (请参见第四章), 但是它的成本效益很高。

### 驱 虫

感染蛔虫和裂体血吸虫 (即血吸虫) 的情况在学龄儿童中往往最为普遍, 也最为严重, 因此驱虫措施可以为他们带来极大的好处 (Bundy, 2005)。虽然儿童的生长在这个年龄段有所放缓, 我们很难发现驱虫措施给儿童生长带来的变化, 但是众多随机对照试验证明驱虫对儿童的生长和追赶生长可以产生积极的影响。另外一个同样重要

的问题是，有证据显示驱虫措施大幅降低了贫血的发病率（Gulani et al. 2007；Brooker et al. 2008）。目前约有 5 亿在校儿童感染寄生虫病，这个事实足以证明将驱虫措施纳入学校供餐计划有助于进一步提高儿童的营养水平。无论是将驱虫作为单独的干预措施还是将其纳入学校供餐计划，都已经的证据证明通过学校开展驱虫是一项安全、便宜而且成本效益非常高的措施（Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, 2005；Bleakley 2007）。

### 专栏 3.1

#### 校本驱虫措施：教育政策重点的演变

在 2000 年于塞内加尔的达喀尔举办的世界教育论坛上，联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会、世界银行、世界粮食计划署以及其他早期合作伙伴共同发布了“集中资源有效实施学校卫生”框架（FRESH）。《达喀尔行动框架》的相关注解将健康描述为学习的“必要投入和条件”。这些注解以及 FRESH 框架本身引发了一系列具有高成本效益的重要活动（其中包括驱虫措施），力求实现“全民教育”的目标。

世界卫生组织于 2001 年通过了《世界卫生大会决议》，敦促所有普遍存在寄生虫病的成员国努力实现以下最低目标：在所有受寄生虫病威胁的学龄儿童中，2010 年前至少为其中 75% 的儿童定期提供化学药物治疗。

最近，Deworm the Worm 组织正努力使人们了解，作为一项教育干预措施，基于学校开展的驱虫措施具有显著的成本效益，同时它正在帮助各国制订由教育部门牵头的、大规模可持续性驱虫计划。Deworm the Worm 是一个全球合作伙伴联盟，由世界经济论坛的全球青年领袖发起。

2008 年在瑞士达沃斯召开的世界经济论坛上，世界粮食计划署执行主任宣布：“联合国世界粮食计划署正在扩大驱虫计划的规模，力求将驱虫纳入计划署在寄生虫肆虐地区实施的所有学校供餐计划中。在我署的学校供



餐计划覆盖的 2200 万名在校儿童中，2008 年世界粮食计划署为其中 1100 万名儿童进行了驱虫治疗。Deworm the World 和世界粮食计划署将继续携手合作，进一步扩大驱虫计划的覆盖范围。2009 年它们准备依托世界粮食计划署资助的学校供餐计划再为 12 个国家的 200 万儿童提供驱虫治疗。”

2009 年，“全民教育快车道倡议”秘书处和合作处将与所有合作伙伴共同努力，努力满足各国对教育部门牵头的高质量校本驱虫计划的需求 (<http://www.education-fast-track.org>)。

来源：本书作者。

## 在实践中确定目标：保障网、教育还是营养？

在当今社会，学校供餐有益于社会保障和教育事业的发展，这是促使各种社会力量不断加大对学校供餐计划支持力度的首要动因。学校供餐计划所能发挥的社会保障作用在于，它不仅能够迅速应对社会受到的冲击，而且能够起到长期的社会保障作用。学校供餐计划有利于促进儿童入学率、出勤率、认知能力和学习成绩等教育指标的提高。当然，这种促进作用的效果因学校供餐方式的不同而有所差异。设计完善的学校供餐计划（包括微量营养素强化和驱虫等辅助性措施在内）有助于改善儿童的营养状况。学校供餐计划应该与现有的幼童营养计划相辅相成，而不是与其争夺资源。显而易见，幼童营养计划依然是人们在消除营养不良行动中优先考虑的措施。

将学校供餐同时作为社会保障措施和教育干预措施，在一定程度上造成了教育和社会保障这两个部门的关系紧张，但事实证明这是一个“虚假的对立”。我们会从以下几章的分析中看到，通过学校供餐计划创建有效的保障网需要多个部门的共同参与，而教育部门在其中起着关键作用。政策分析显示，无论推行学校供餐计划的目的是什么，计划的有效性和可持续性取决于是否将它们纳入教育政策。毫无疑问，

学校供餐计划推动了教育的发展，教育部门完全有理由采纳并推行此类计划，而由此取得的教育成就又有助于提高学校供餐计划作为社会保障措施的激励兼容性。因此，如果能够提高学校供餐计划对教育的促进作用，那么就可以提高学校供餐计划作为社会保障网的价值，并且进一步促使教育部门去推行这项计划。

学校供餐项目的益处还表现在其他多个方面。譬如，当设计合理的供餐计划把处于社会弱势地位的女童作为资助对象时，它能够大力推进教育领域的性别平等。同样，学校供餐计划的设计还可以为残疾儿童或者受到艾滋病病毒困扰的家庭提供有针对性的价值转移，增加他们受教育的机会，从而降低他们的脆弱性。除了惠及个人、家庭和社会以外，越来越多的事实证明学校供餐计划有助于形成当地对粮食的稳定需求，而这对当地的经济和社区又具有重要的倍增效应。我们会在下一章里详细剖析这些问题。

### 专栏 3.2

#### 个案研究：由第二阶段过渡到第三阶段的学校供餐计划（详见表 4.1）

##### ◎ 柬埔寨

柬埔寨的学校供餐计划为大约 58 万儿童提供了校内餐，为 1.9 万儿童（其中多数为女童）提供了拿回家的口粮（WFP，2007b）。这项计划先后被写入柬埔寨的《2003—2015 年全民教育国家计划》和《2006—2010 年教育计划》，成为政府降低高辍学率（特别是小学高年级辍学率）和提高学业完成率的重要手段。这两项教育计划将学校供餐确立为一项教育战略，力求帮助弱势儿童（特别是女童）更加平等地获得教育机会，同时提高教育的质量。

将学校供餐计划融入国家政策。2007 年，柬埔寨“全民教育快车道倡议”下属的一个项目组发现，学校供餐是为贫困小学生提供补贴的主要渠



道。有条件的现金转移计划侧重于救助低年级初中生，而且资助范围有限。不过，柬埔寨的学校供餐计划无论在资金还是实施方面几乎完全依靠世界粮食计划署的支持，而且尽管教育部在教育计划里提及了学校供餐，却未能制订相关战略。因此这个项目组提出多项倡议，主张为小学教育中推行的现金和食物激励计划制定一项可持续战略。

### ◎ 马里

马里政府主要与世界粮食计划署和天主教救济服务（CRS）组织合作，共同支持本国的学校供餐计划。在 2007—2008 学年，学校供餐计划为 712 所农村公立小学提供了谷物、豆类和油等食物，并利用这些原料让 108524 名儿童吃上热腾腾的午餐。受到资助的儿童占到全国学龄儿童的 8% 左右（Lambers, 2008）。

现有数据显示，学校供餐计划在过去几年里提高了学生的出勤率和入学率。在 2007 年享受学校供餐的学生里，男女生的出勤率都超过 90%。在全国没有提供学校供餐的公立学校和社区学校里，2006—2007 年的入学率提高了 5.9%，而同期在提供学校供餐的学校里，入学率提高了 20%，其中女童的入学率提高了 23%（马里基础教育部，2008）。

将学校供餐计划融入国家政策。教育部最近协同农业部、卫生部、水利部、社会发展部、妇女儿童和家庭保障部和粮食安全委员会为学校供餐起草了全国性政策，目前已经提交议会等待最终审批。这项全国性政策计划在 5 年内逐步修建 3000 所由政府经营的学校食堂。在计划开展的初始阶段，政府将负担所需资金的 90%。随着学校和社区维持和运行该计划的能力不断提升，政府负担的费用比例会逐年递减（马里基础教育部，2008）。政府已经承诺从 2009 年国家预算和捐赠基金中拨出 800 万美元修建学校食堂（Traore and Maiga, 2008）<sup>a</sup>。这项计划还支持在本地采购商品，以提高当地小农户的收入，同时节省运输成本。

本案例的相关信息由 Rachel Winch 和全球儿童营养基金会提供。

a. 详细情况请参见对国家基础教育副主任 Adama Moussa 和国家教育部技术顾问 Bonaventure Maiga 博士的专访。

# 学校供餐计划的可持续性

所有关于学校供餐的研究文献都会围绕着供餐计划的可持续性展开讨论。此外，“退出战略”的必要性也是人们经常讨论的主题（Levinger, 1986, 1996, 2005; del Rosso and Marek, 1996; del Rosso, 1999; Bundy and Strickland, 2000; WFP 2003）。本报告在这个问题上得出的结论是：学校供餐计划的“退出战略”往往使人们对学校供餐计划长远发展的前景产生困惑。事实上，就我们掌握的情况而言，各国并不打算从此类为在校儿童提供食物的行动中“退出”，而是力求扩大此类计划的覆盖范围，同时将其确立为国家层面的计划并纳入国家政策。“退出”的目标并非撤销这些项目，而是将它们从依靠外部资助的项目转化为国家计划。世界粮食计划署详细介绍了 28 个成功地从依靠该署的资助过渡到自力开展学校供餐计划的国家（WFP 2007c）。

本章探索了部分促成这种转变的因素，以及学校供餐计划转化为长期可持续项目的意义。首先，本章探讨了学校供餐的成本，以及它们与经济发展的关联。其次，本章探讨了学校供餐计划在各国的发展历程，以及他们的经验对于我们学校供餐计划转化为本国自主项目有哪些启示。最后，本章描述了成功实现这种过渡的国家如何降低对



外部食物来源的依赖，分析了在本地采购食物是否能够带来经济和社会效益。

我们从以上分析中得出三个重要结论。第一，低收入国家开办学校供餐计划的成本差异巨大，而且存在着较大的成本控制空间。第二，随着经济的发展，各国承担学校供餐费用的能力会不断提高，我们有理由把我们对低收入国家的支持重点放在帮助他们尽快实现学校供餐计划的转化上。第三，学校供餐计划实现可持续发展的前提，是将学校供餐纳入国家的主流政策和计划（特别是教育计划），明确它可获得的国家财政支持，并且提高国家的执行力。这些结论意味着如果将对学校供餐的支持与教育领域业已开展的发展合作项目，如“全民教育快车道倡议”，进行有机融合，那么其优势将更加明显。这种融合的关键因素是确保在教育部门的政策框架下制订新的计划和修订现有计划。研究结果还发现，如果各国政府对外部援助的期限有一个清楚的认识，并为实现项目的国有化制定了具体计划和详细时间表，那么这将对各国有百益而无一害。

## 对学校供餐计划的需求

在考虑如何使学校供餐计划具备可持续性时，人们往往会关注到它的成本、后勤保障和资金等问题，这些也是本章探讨的要点。然而另外一个至关重要的问题是：人们对此计划的需求是否具有持续性？最近英国麻疹接种计划遭遇“滑铁卢”就充分说明即使在富裕国家，需求也具有相当的重要性。虽然麻疹接种的效力已经得到证实，而且这种干预手段具有极其显著的成本效益，国内也拥有现成的运输基础设施，但由于大多数父母不想让自己的孩子接种麻疹疫苗，所以这个计划只得以失败告终。这与 20 世纪 70 年代英格兰的牛奶事件形成了鲜明的对比。当时，政府停止为小学供应牛奶的做法引发了强烈的公

众抗议。尽管没有证据证明实施牛奶项目的必要性或作用，但是这仍然演变成一个全国性的重大政治问题。学校供餐计划的成效在低收入国家已经得到了论证，据资料记载，所有试图撤销或者关闭此类计划的行为都会引发社会和政治反应。所以要想实现学校供餐计划的可持续性，居高不下的公众需求是一个非常重要的因素。

## 学校供餐成本与教育成本的关联

出于对成本效益的担忧，政府部门在探讨学校供餐计划时最关注的问题是：食物成本在教育成本中占多大比重，捐赠方支持的供餐计划是否具有长期可行性。然而，过去我们缺乏相关的数据分析。本报告收录了各种学校供餐方式的人均成本和人均小学教育成本等数据，并且分析了它们与人均 GDP 的关联程度（这里用 GDP 来衡量经济发展水平）（请参见图 4.1）。正如我们预计的那样，数据分析结果表明学校供餐计划的人均成本会随着 GDP 的增长而“水涨船高”，同时还表明人均成本随 GDP 增长的幅度低于教育成本随 GDP 增长的幅度。值得强调的是，本报告的相关分析图容易将两者增长幅度之间的差别最小化，因为首先它们使用了对数标度，其次这里只涉及小学的教育成本。如果将富裕国家的中学教育和高等教育成本也包括在内，那么总的人均教育成本会大幅上升。

我们可以利用这些数据来探究学校供餐计划的人均净成本，人均供餐成本在人均小学教育成本中的占比，以及这些变量随人均 GDP 变化的情况（参见图 4.2）。图 4.2 表明成本和成本占比在低收入国家有很大的差异，但是随着 GDP 不断增长，学校供餐成本在教育成本中的占比不断下降。

### **低收入国家和中低收入国家的学校供餐成本**

图 4.1 和 4.2 均表明，学校供餐计划的人均成本以及它在人均小学

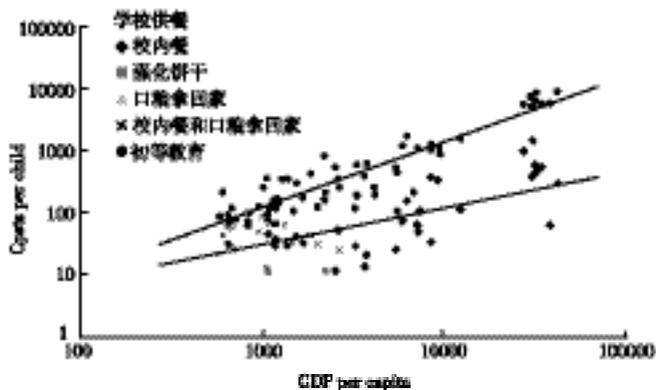


图 4.1 58 个国家的学校供餐计划及小学教育人均成本随经济增长（即人均 GDP）变化的情况

数据来源：本报告作者。人均 GDP（以 2005 年国际元不变价格的购买力平价计算）和人均教育成本数据来源于联合国教科文组织统计研究所。学校供餐计划的人均成本根据各国相关文件和 WFP 的报告计算而来。本报告在撰写过程中严格收集了相关数据，但是并不保证本报告的数据足够全面。

注：学校供餐计划成本和教育成本的最佳拟合线表明，教育成本随 GDP 增长而上升的幅度超过了学校供餐成本的上升幅度。这里使用了对数数据，因此两者上升幅度之间的实质差别比图上显示的要大。图中所使用的数据均来自相同国家。教育数据仅仅包括了小学教育的成本，而且本报告无意对各国提供教育的情况进行标准化处理（如教育年限）。学校供餐成本为对人均受益成本的估算，而且没有考虑它们在覆盖面上的差异（学校供餐计划在低收入国家的覆盖面通常非常低）。本图展示了三种学校供餐方式以及一种混合供餐方式的成本。

教育成本中的占比有很大的差异，但这种差异主要集中在最贫穷的国家。图 4.2 的分析表明，在人均 GDP 2500—2600 美元附近明显出现了断点。处于这一水平以下的国家的成本比率差异为 5% 至 120% 不等，而富裕国家在这方面的差异则稳定地保持在 10%—20% 之间。请注意以上分析基于人均受益成本。在低收入国家，学校供餐计划的覆盖面往往不足 5%，而基本教育的受益人群达到总人口的 50%。即使在这种背景下，学校供餐计划的人均成本也比人均小学教育成本低得多。

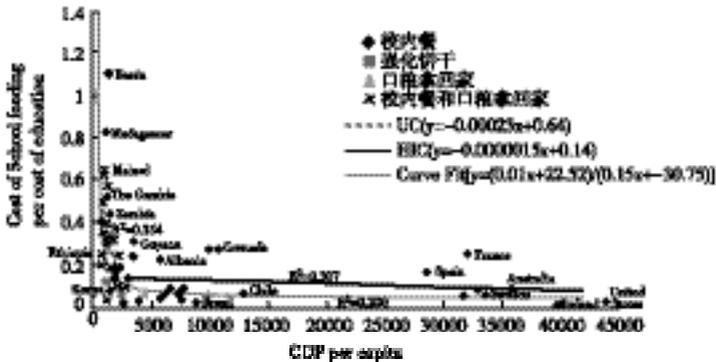


图 4.2 学校供餐人均成本在人均基本教育成本中所占的比重与人均 GDP 的关系

数据来源：本报告作者。和图 4.1 一样，人均 GDP（以 2005 年国际元不变价格的购买力平价计算）和人均教育成本数据来源于联合国教科文组织统计研究所。学校供餐计划的人均成本根据各国相关文件和 WFP 的报告计算而来。

注：在低收入国家中，学校供餐成本在教育成本中的占比差别很大，但是这个比例在中高收入国家里相对稳定，而且始终较低。

曲线拟合完美地展示了各个变量之间的关系。为了使曲线拟合，我们对学校供餐和基础教育的人均成本与人均 GDP 进行了线性回归计算。这些数据具有异方差性，所以我们最小化了二乘方的总和以计算最佳拟合，其计算公式如下：

$$SS = \sum \log(lx - xr)^2$$

$x$  指学校供餐或基础教育的成本， $xr$  是与它对应的线性回归值。我们调整了梯度和截距项以实现  $SS$  最小化，同时用回归方程的比例来描述曲线拟合（如文所示）。

这两条直线的最佳拟合突显了高收入国家和低收入国家之间的差别。为了创造双线拟合，我们首先任意确定了高收入国家和低收入国家之间的界限，对断点进行了线性回归分析，发现这两条线与数据实现最小二乘方最佳拟合。我们系统地改变了分界点，以最优优化这两条线与数据之间的拟合。我们发现高收入国家和低收入国家之间的断点在人均 GDP 2521—2609 美元之间。这与 2008 年世界银行对中高收入国家的分类完全吻合，当时世行将人均 GNP 为 936—3705 美元的国家确定为中高收入国家。

尽管经常有人风传学校供餐的人均成本与人均教育成本不相上下，但上述低收入国家的研究结果与这些传闻形成了鲜明的对比。虽然这些说法并非空穴来风，甚至有一个国家的情况表明学校供餐的成本超过了教育成本，不过其他许多国家的实践证明学校供餐成本比教



育成本要低得多。由此引发了一个重要问题：除了各国采纳不同的会计规则外，还有什么因素造成了这种差异？毫无疑问，采取何种供餐方式是一个重要因素。尽管我们只有三组估算数据，但是它们表明提供饼干或点心的成本远远低于其他供餐方式的成本。不过，这并不是唯一的解释。有数据显示有些同时提供校内餐和拿回家的口粮的供餐计划却比单纯提供校内餐的供餐计划成本要低。我们无法在这里解释造成成本差异的根本原因，但是这显然是一个值得研究的重要领域，因为这意味着正是在那些最需要推行学校供餐计划的国家存在着相当大的控制成本的机会。

### 学校供餐成本随经济增长变化的情况

学校供餐人均成本在教育成本中的比重随着 GDP 的增长出现了非线性下降（请参见图 4.2）。分析表明，出现这种现象的主要原因是，GDP 不断增长时，对初级教育的人均投入也大幅攀升，但对于食物的投入却没有太大变化。分析结果还表明，在低收入国家与中等收入国家的交界处存在一个过渡断点。我们从下文的分析中可以看到，这恰好与政府接管并资助学校供餐计划的能力变化相吻合。我们需要对此进行深入的分析以确定它们之间的关系，但目前得出的初步结论是，支持各国在整个过渡期维持对学校供餐计划的投入有可能会成为发展合作伙伴今后要扮演的角色之一。假如这种预测变成现实，那么它将成为一个非常重要的结论，因为它暗示在国家的发展过程中，外部对学校供餐计划的资助具有过渡性，并且具有时间限制。

### 急需对学校供餐的成本效益进行“影响研究”

虽然这些关于学校供餐成本的研究结果对政策的制定具有潜在重要性，但是让我们惊讶的是，在已经出版的研究文献中，很少有人评估和比较各种学校供餐方式的成本效益以及各种方式的相对益处。人们似乎没有足够证据来解释为什么学校供餐计划的成本在低收入国家

大相径庭，或者说也很少能依据事实证据来选择合适的学校供餐方式，从而将成本控制在最低水平。

近年来，人们已经开始依据相关证据研究各国在供餐成本上的重要差距。目前有四项研究力求探索成本与结果之间的关联（Ahmed and del Ninno 2002；Ahmed 2004；Ahmed et al. 2007；Galloway et al. forthcoming）。然而，这种比较研究受到很多因素的阻碍：（1）学校供餐计划不够标准化，没有可比性；（2）对“口粮带回家”和强化饼干等供餐方式的小规模“影响研究”极度匮乏；（3）对学校供餐计划的效果缺乏标准化的衡量方式。这意味着我们迫切需要利用标准化的设计来研究学校供餐计划的成本和影响。

## 国家学校供餐计划的发展历程

低收入国家在推行学校供餐计划时经常会遇到巨大的挑战。中央政府担心的主要问题是推行此类计划的潜在成本，以及在本国教育体系原本就已经非常脆弱的情况下，如何在不增加教育体系负担的情况下实施学校供餐计划。许多国家习惯于依赖外部的支持来获得所需资源和项目的实施，这在遭受危机重创的国家表现得尤为明显。大多数学校供餐计划的日常运行都需要依靠社区的参与，而供应链的整体管理工作通常由外部合作方来承担。这类计划在教育部门的管理流程和国家预算中常常被边缘化，特别容易受到外部因素的影响，一旦失去外部援助就很难维持下去。如果从一开始就制订一项计划，将学校供餐项目逐渐转变为国家所有、国家执行的项目，那么就可以削弱这种脆弱性，而且这是保证学校供餐计划具备长期可持续发展能力的关键因素。对萨尔瓦多个案的分析研究表明（请参见附录1），在规划学校供餐计划时，政府应该与项目的执行伙伴签定一项协议，说明外部援助的持续时间，同时政府应该为将学校供餐计划转化为国家项目制定



明确的时间框架和转折点。

从这个角度看，推行学校供餐计划遇到的问题与教育计划面临的诸多问题非常相似，即成本、协调、能力和问责制，这使得教育部门越来越倾向于采纳基于校本管理、规划和预算的分散化管理方式。在已经成功地将学校供餐计划转化为中央支持项目的国家，学校供餐计划的管理都呈现出这种发展趋势。

随着各国经济不断增长，他们掌握的资源日益丰富，政府的执行能力也随之不断提升。世界粮食计划署直接参与了 28 个国家将外援型学校供餐计划转化为国家项目的过程，并且对这些国家的经验进行了评估，评估表明学校供餐计划的转化呈现出多阶段的发展过程，即，主要依赖外部资助和实施供餐计划→由政府和合作伙伴共同筹措项目所需资金，并由外部合作伙伴提供技术和项目执行方面的支持→和其他国家性项目一样，由国家来管理并提供预算。有些国家刚刚开展学校供餐计划时主要依赖于外部的支持，现在他们已经在为其他国家提供这方面的技术支持，如巴西、智利和印度。

表 4.1 展示了各国的学校供餐计划向国家项目过渡时出现的变化。为了更清楚地阐述这种变化，我们选取了其中一些国家的实例，但同时我们认识到这些项目分配资源时必然具有任意性，而且部分项目要素在项目或项目背景中的存续时间会超过其他要素。各国的情况通常非常复杂，特别是那些同时采用多种学校供餐方式而且每年都在调整供餐方式的国家。学校供餐方式的转换不一定是线性的，特别是在那些因遭受社会冲击学校使供餐计划的推行出现倒退的国家。本报告提供的个案研究还阐述了学校供餐计划在各个过渡阶段具有的特点，随后力求为学校供餐计划的转化提供指导意见。如果有更多成功实现这种转化的国家个案，那么会有助于我们进一步明确转换战略中应包含的要素。

## 学校供餐计划转化的要素

传统观点在探讨可持续发展项目的发展过程时，都将重点放在如何获取更多财政资源上。本报告中的分析表明政策和能力也是其中至关重要的因素，而且可以为政府创建一个更容易获得所需资源的环境（详情请见下节有关本地采购的内容）。

### 国家政策体系下的学校供餐计划

任何国家开始将学校供餐计划转化成国家项目时，最重要的一个切入点就是由政府来评价学校供餐在国家发展议程中的作用，并且在适宜的情况下将它纳入国家的政策、预算和制度体系（详见表 4.1 第 1 行）。在大多数目前仍处于第一阶段的学校供餐计划之中，相关国家基本上都没有在国家政策中描述学校供餐的作用。目前有 70 个低收入国家以发布政令的方式推行了学校供餐计划。这些国家发布的 57 份“减贫战略文件”中有 20 份提到了学校供餐计划，在 63 项全国教育计划中有 23 项提到了此类计划。与此相反，在学校供餐计划处于最后几个过渡阶段的国家里，各国政府都在全国性政策中详细描述了学校供餐的方式和目标。最完善的学校供餐计划往往都被高度政治化。譬如，印度的学校供餐计划得到了最高法院的法令支持；智利将学校供餐计划纳入了国家法律和教育政策；巴西还将学校供餐计划写入了宪法。

由于各国政府已经建立起一定的工作流程，来协调发展合作伙伴对教育的支持（例如在“全民教育快车道倡议”的框架下支持教育），因此在国家教育计划中专门为学校供餐计划制订发展政策还可以产生一个附加效益，即把对供餐计划的支持与现有的合作流程结合起来。将学校供餐计划写入国家计划还有助于吸引计划所需要的资源，这是因为政府已经在努力协调捐赠方的资源，而且政府的教育计划为一揽



子资助计划或教育部门分配捐赠资源的方法奠定了基础，由此可见将学校供餐纳入教育计划的重要性愈发突出。这些方法有利于提高政府为学校供餐配置资源的能力（详见表 4.1 第 2 行）。

表 4.1 学校供餐的转化过程

	阶段 1	阶段 2	阶段 3	阶段 4	阶段 5
	项目主要依赖外部力量资助和实施				项目依赖政府资助和实施
项目的政策体系	有限	不断增长	中等	中等	中等
政府的财政实力	有限	中等	不断增长	中等	中等
政府的制度能力	有限	有限	中等	不断增长	中等
国 家	阿富汗 马拉维 马里 肯尼亚 莱索托 尼日利亚 印度 CAR（中非共和国） 埃塞俄比亚 柬埔寨 科特迪瓦共和国 加纳 萨尔瓦多 智利 DRG（刚果民主共和国） 海地 卢旺达 马达加斯加 厄瓜多尔 牙买加 巴西 苏丹 坦桑尼亚 尼日尔 塞内加尔 洪都拉斯 博茨瓦纳 津巴布韦 巴基斯坦 毛里塔尼亚 纳米比亚				
研究案例	苏丹、海地（见第六章） 柬埔寨、马里（见第三章） 肯尼亚（见第七章） 厄瓜多尔、萨尔瓦多（见第四章） 印度、巴西（见第二章）				

数据来源：本书作者，基于 WFP 数据库和与知情人的谈话。

注：CAR 指中非共和国；DRC 指刚果民主共和国。

表 4.2 分析了如何逐渐将学校供餐计划纳入国家政策体系中。在主要依靠外部资助和实施学校供餐的国家（即处于阶段 1 的国家），大约有 32% 和 25% 的国家分别将学校供餐计划纳入了本国的减贫战略和教育规划中。当各国对学校供餐计划的筹资和执行承担起越来越多的责任时，这些国家的政策文件也反映出了这种决策趋势。显然，将学校供餐纳入国家政策体系是各国向下一个执行阶段迈进，并且提高项目可持续发展的先决条件之一。

表 4.2 处于不同过渡阶段的国家在政策文件中描述学校  
供餐计划的情况（单位：百分比）

	阶段 1	阶段 2	阶段 3	阶段 4	阶段 5
	项目主要依赖外部 资助和实施				项目依赖政府 资助和实施
减贫战略文件	32	33	38	50	n.a.
教育规划	25	56	75	100	100

数据来源：本报告作者。表中使用的数据来自世界粮食计划署 57 国数据库（Svensson 2009）。这些国家的数据可以得到确认，而且可用于过渡阶段。本表在不断完善中。

注：n.a. 指数据不可用。

### 政府资助学校供餐计划的能力

是否能通过国家资源来实现学校供餐计划在财政上的可持续性是该计划向国家项目转化的另一个决定因素。个案研究表明，这是一个包含许多临时性解决方案的渐进过程，而且可能需要双边发展合作伙伴提供实际支持。譬如，马达加斯加和圭亚那最近通过“全民教育快车道倡议”接受了对学校供餐计划的资金支持。加纳从荷兰政府那里获得了稳定的资金来源，以发展“本土采购”式全国学校供餐计划。

萨尔瓦多的个案研究说明了各国政府同样可以利用本国资源来帮助它们度过过渡阶段（请参见图 4.3 和附录 1）。起初萨尔瓦多的学校供餐计划完全由世界粮食计划署资助，随后政府用该国电信公司私有化的收益建立了国家信托基金，并利用它的利息来不断加大政府对这个计划的支持。2000 年政府通过了一项法令，要求将这个基金的利息用于包括学校供餐计划在内的社会项目。信托基金为学校供餐计划提供的资金已经达到 3200 万美元左右。2008 年，信托基金对该计划的资助占到了政府学校供餐计划总预算的 30% 左右。此外，这个项目在



过渡阶段还得到了美国国际开发署和美国农业部的资助。2005年，该国议会通过决议，在国家预算中为学校供餐计划拨付专门款项并使之制度化。到2008年，这个项目已经完全由政府支持。图4.3突出显示了过去10年的情况，但是这个项目于1984年启动，到了2008年才最终成为可持续发展的国家项目，整个过渡期长达24年。

我们需要进行更多的个案研究才能阐明，各国如何为国家学校供餐计划提供它所需要的资金，以及如何找到各种临时性解决方案。不过，萨尔瓦多的实践说明了两个重要问题。第一，虽然学校供餐计划可以依靠各种外部资金来维持它的运行，直至中央政府有能力独力支持这个项目，但是从长远来看，国家预算有必要为这项计划安排一定的资金。第二，如果各国能够为学校供餐计划制订过渡计划，那么将会从中受益匪浅。在推行学校供餐计划的初始阶段，政府与捐赠方签订相关捐赠合同时应该明确捐赠方的资助期限，以及随着项目的不断

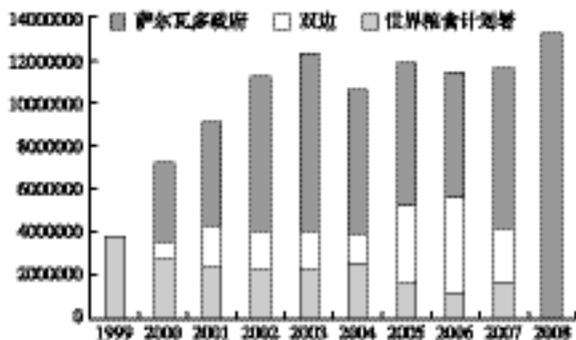


图 4.3 萨尔瓦多学校供餐计划每年的支出（按资金来源划分，美元）

数据来源：本报告作者。表中援引的数据来自萨尔瓦多教育部。

注：1999年，萨尔瓦多的学校供餐计划完全由世界粮食计划署资助。2000年，其他捐赠者开始参与这个项目，中央政府也将一个信托基金的收益投入其中。2005年，政府在国家预算中为学校供餐计划拨付专门款项，随后其他资助逐步撤出。如今，该计划已经由国家预算全额拨款。请参见附录1了解详情。

发展可用来替代外部支持的资金来源。

### **政府设计和执行学校供餐计划的能力**

在将学校供餐计划确定为国家政策后，各国政府往往需要重新设计该计划，如果这一计划在此之前是由外部合作伙伴设计和执行，而且主要依赖于食物援助，那么重新设计的必要性更加突出。政府有必要在以下几个方面重新评估现有的学校供餐计划：在本地或国外采购食物的相对成本，改变主要依赖外部粮食援助的现状可能产生的长远影响，以及学校供餐计划的分权式管理。重新设计学校供餐计划将有助于降低成本，减少对外汇的依赖。

在学校供餐计划的转化过程中，另外一个至关重要的因素是政府必须有能力和实施国家的学校供餐计划。例如，莱索托等中等收入国家就选择继续与外部合作伙伴共同执行国家学校供餐计划。另外一种可选方案是像智利创办的私营学校供餐项目那样，将学校供餐计划外包给技术合作伙伴。表 4.1 第 3 行的分析显示，无论各国选择何种机制，政府往往要到整个转化过程的最后阶段才完全具备管理和落实学校供餐计划的能力。不过要让这些成为现实，政府应该从一开始就拟订相关策略以提高参与学校供餐计划的各个机构的能力，并将这些策略贯穿计划的整个执行过程。

个案研究表明，政府要想提高执行能力，就需要投入大量时间和资金来开发各种能力建设工具（如评估、培训、基础设施、信息管理系统和设备）。如果能够基于最初的能力差距评估和对项目背景及体制特点的深入了解来系统地拟订能力建设策略，那么将会更有利于提高政府的执行力。因此，这些策略应该依据具体情况制订并受到合理的监控，同时应写入政府与项目执行伙伴签署的过渡协议中。各国的成功经验表明，政策与制度体系、机构及个人等三个层面的能力对政府的能力建设至关重要，因此政府在制订能力建设策略时应将他们考



虑在内（OECD 2006；WFP 2008b）。

## ☞ 将学校供餐与地方农业生产联系起来

在中高收入国家，卓有成效的学校供餐计划往往依赖于本地采购，而低收入国家通常依靠外部的粮食援助。这是不是意味着，低收入国家可以充分利用计划的转化过程来为学校供餐计划构建可持续的食物来源，同时推动地方经济的发展？显然，这正是非洲各国政府的想法。2003年，它们将从本地获取食物的学校供餐计划纳入了“非洲全面发展计划”。同年，“非洲发展新伙伴计划”与世界粮食计划署和“消除饥饿千年项目工作组”共同发起了“本土采购式学校供餐计划”（HGSF），旨在通过购买和使用本地或本国生产的食物将学校供餐与农业生产联系起来。由于学校供餐计划每年实施的时间相对固定（平均为180天），而且往往会提前确定所需的食材，因此他们对农产品的需求稳定，可以给本地农民和生产商带来不少益处。

许多国家应邀开展了此项目的试点工作，如安哥拉、刚果民主共和国（DRC）、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、马里、莫桑比克、尼日利亚、塞内加尔、乌干达和赞比亚。加纳和尼日利亚已经开始实施此项目，同时也正在对项目进行评估。例如，尼日利亚的奥孙州每周为在校儿童提供3个鸡蛋。比尔和梅琳达·盖茨基金会支持的一项研究将探索学校供餐计划对地方家禽业的影响。2009年，美国农业部将在5个非洲国家开展研究，以确定这些国家的全国性学校供餐计划在本地采购食物的可行性。目前世界粮食计划署正在自己倡导的“以购买促发展”项目中检验这种方法，希望由此阐明主要的知识缺口（WFP 2008a）。

在等待这些研究尽快“开花结果”的同时，本报告根据最新证据研究了这种方法对经济的影响。

### 中高收入国家均已采用本地采购模式

许多中高收入国家已经采用了这种方法。英国东艾尔郡的地方政府于 2004 年在 12 所学校启动了一项学校供餐试点项目。在该郡对外宣布的项目目的中，有两个目的是：（1）实现食物链本地化，将食物方面支出的资金直接返还地方经济；（2）通过在本地采购学校供餐项目所需的食物，提高公共资金帮助可持续企业和地方就业的潜力。目前，这个项目所需的食物有 70% 从当地采购。根据 2007 年的平均汇率计算，参与这个项目的 12 所学校平均每年为地方经济带来 32 万美元的收益（Sonnino 2007）。

“消除饥饿千年项目工作组”的一份背景文件描述了危地马拉的本地采购式学校供餐计划如何从集中式产业供应商供应食物转变为本地生产商供应食物，以及如何推动本地市场的发展（Caldes and Ahmed 2004）。在 20 世纪 90 年代的经济危机中，印尼启动的一项经济刺激计划也包含了采购本地食品的内容。这项刺激计划的实施提高了本地农产品的销量（Studdert et al. 2004）。2001 年，智利政府在南部遭受自然灾害后，启动了学校供餐本地采购计划，国家农业推广局希望通过这项计划为农民提供支持，现在这个地区的农民几乎可以满足全国所有学校供餐项目的蔬菜需求（欲了解详情，请参见下列网址 <http://www.junaeb.cl/>）。在某些情况下，学校供餐计划还有助于提高全国和本地的加工能力。例如，马拉维、老挝和加纳的地方工业为学校供餐计划生产玉米大豆强化混合食品。

人们对于将牛奶纳入低收入国家的学校供餐计划持保留意见，因为没有足够的证据证明牛奶可以提高学校供餐的效果。考虑到牛奶的成本以及此事的政治影响，人们应该审慎对待这个问题。此外，牛奶的运输和包装成本过高，而且可能存在包装浪费，这将会引发其他问题（WFP 2007a）。但是在亚洲，已经有很好的例子证明学校供餐



计划对牛奶业的扩张具有推动作用。以中国的全国学生饮用奶项目为例，在它的试点初期，为每 10 万个儿童提供牛奶就可以创造 223 个就业机会。泰国推行全国学校牛奶饮用计划后，全国的牛奶产量从 12 万升/天增加到 155 万升/天，预计为牛奶业创造 25 万个就业机会 (Caldes and Ahmed 2004)。不过，没有相关报告介绍在校儿童从中受益的情况。

### 为撒哈拉以南非洲国家的本地采购模式建立模型

关于撒哈拉以南非洲国家推行的学校供餐计划，现在似乎没有相关的实证数据说明该计划给当地带来了哪些收益，但是已经有人在尝试着就此建立两个经济模型。第一个模型是受“消除饥饿千年项目工作组”的委托而建立，它所得出的结论是假如学校供餐计划的需求能够引导当地农民采纳现代玉米生产方式，那么以 2003 年的价格计算，为学校供餐计划提供本地食物而产生的增值效益可以达到每年 16 亿美元，其中 57% 流向消费者，剩下 43% 流向生产者 (Ahmed and Sharma 2004)。另外一个建模工作最近由世界粮食计划署与国际粮食政策研究所和盖茨基金会共同完成，它估算了肯尼亚的本地采购计划可能带来的效益 (Brinkman et al. 2007)。这项研究得出的结论是：如果肯尼亚的学校供餐计划能够从玉米高产区的小农户那里采购玉米，那么 17.5 万农民的人均年收入将增加 50 美元左右。

另外一个值得思考的重要问题是，本地采购计划的成本是否高于国外采购？对肯尼亚的研究表明，由于本地的玉米价格低于国际价格，因此学校供餐计划的成本会降低，从而部分抵消本地采购造成的较高的行政成本。但是，如果农民无法提高产量，那么本地采购计划可能会导致本地玉米价格上升，从而损害本地很多净购买者的利益。粮农组织最近发布的一份报告评估了社会保障项目在支持小农发展方面存在的潜力，认为只要从本地采购粮食，并且密切监控这种做法对市场

和产量的影响，那么基于粮食的社会转移（其中包括学校供餐项目）可以推动农业的发展，而不是妨碍它们（Devereux et al. 2008）。

### **对学校种植园的期望是否过高？**

某些国家期望学生利用上课时间在校的种植园里种植食物，以维持学校供餐计划的可持续性。在有些情况下，我们可以将此视为利用本地农业生产保障学校供餐的一种途径，以及提高学校供餐计划可持续发展能力的一项策略。虽然学生和社区的参与是任何一项计划能否实现可持续发展的决定性因素，但是利用学校种植园来维持学校供餐计划的主张还是引发了很多担忧。首先，让师生以生产规模种植粮食，这种做法具有剥削性，属于不正当使用教育体系。其次，这一举措可能会给教育带来严重的负面影响，而且与我们希望学校供餐计划促进教育的愿望背道而驰。第三，对于任何一所普通学校而言，在校园种植粮食的产量都不足以维持一定规模的学校供餐计划。鉴于以上这些原因，除非是为了教育目的，否则要想将校园的耕种纳入学校供餐计划尚需找到更多令人信服的证据（参见第六章）。

### **对于学校供餐规划的意义**

现有证据表明本地采购计划有可能产生重大效益，这在中高收入国家已经成为现实。目前人们正在研究本地采购计划在非洲国家可产生的潜在效益，这些研究将为低收入国家提供必要的实证，并且为本地采购计划的实施提供指导意见。

对于政策制订者来说，本地采购显然是一个值得探索的方式。我们预计会有更多的国家研究本地采购在本国的作用。本报告第五章根据现有的有限经验，就推行学校供餐计划面临的挑战以及私营部门的作用提供了部分指导意见。私营部门可以在提升学校供餐计划的可持续性将该计划与本国的工农业生产联系在一起等问题上发挥重要作用。无论是对本地粮食生产还是学校供餐计划的管理而言，公私合作伙伴



关系都是一个值得探索的良机。

相关理论分析向我们揭示了一个重要特点，即只有小农户的农作物产量提高了，他们才有可能获得潜在的收益，而这相应地需要农业改革为他们提供支持。因此，为学校供餐项目制订本地采购计划时，我们需要将它与推动本地农业生产结合在一起。

## 专栏 4.1

### 个案研究：由第四阶段向第五阶段过渡的学校供餐计划（详情请参见表 4.1）

#### ◎厄瓜多尔

厄瓜多尔的学校供餐计划已经走过了 20 年的发展历程，从初期完全依赖世界粮食计划署提供资金和管理逐渐过渡为国家独立资助的项目。1987 年，世界粮食计划署开始为贫困地区和欠发达地区的儿童提供学校供餐服务。两年后，政府在教育部之下设立了一个运营单位，实现了学校供餐计划的制度化。1999 年，学校供餐计划覆盖了农村贫困地区的 3000 所学校，受益的在校儿童达到 667000 人，该计划所需的食物有 80% 来源于政府。到 2004 年，厄瓜多尔的学校供餐计划完全由国家财政支持。

提高政府的项目管理能力。目前，政府在政策和执行层面接受外部的技术支持，以提高政府对学校供餐计划的运营管理能力。政府通过一个信托基金来依靠世界粮食计划署提供采购和物流服务。厄瓜多尔的学校供餐计划现在已经覆盖了全国所有 22 个省的 200 万儿童，占到总人口的 15%。将学校供餐计划制度化以及提高母亲的参与率是在如此大的范围内成功推行这一计划的重要因素（WFP APR 2006a）。

#### ◎萨尔瓦多

萨尔瓦多与世界粮食计划署合作 24 年后，于 2008 年全面接管了学校供餐计划。1984 年萨尔瓦多在国内危机的冲击下启动了学校供餐计划，惠及 30 万农村学龄儿童，占到农村地区学龄儿童总数的 90%。到 1997 年，即

政府与反政府游击队组织签订《和平协定》6年后，政府开始接管学校供餐计划的管理工作，世界粮食计划署则开始从粮食保障状况良好的省份退出。

提高政府的财政支持能力和管理能力。在推行学校供餐计划的最初阶段，政府通过私有化建立了一个信托基金，并且通过它资助了大多数政府项目。随后，学校供餐计划所需的资金主要依赖政府的预算拨款。萨尔瓦多政府将学校供餐计划纳入了更加宽泛的“国家学校健康计划”，而这一计划是该国社会保障网体系的核心组成部分。到2006年，政府拨款总额达到1000万美元，惠及3500所学校的651260名儿童。全国学校供餐计划覆盖了88%的农村小学和城市贫困学校。2008年，政府成功地将覆盖率提高到100%，这恰好与事先确定的将学校供餐计划完全收归政府管理的日期吻合（WFP APR 2006b）。目前，政府通过2008年建立的信托基金接受外部的技术援助以及物流和采购支持。而世界粮食计划署正在依据此项协议，按照“以购买促发展”的倡议开展采购创新的试点工作，力争将本地采购与学校供餐计划联系起来。

注：请参见附录1。



# 项目设计的取舍问题： 目标人群设定、供餐方式和成本

如果能够依据实证来设计学校供餐计划，那么就能最大限度地实现计划的可持续性和有效性。上一章着重强调了以下两点的重要性，即学校供餐计划的设计从一开始就要考虑到它的长期可持续性，并随着计划的发展不断予以修订。本章将探讨如何根据学校供餐的既定目标，仔细斟酌不同的目标人群设定方法、供餐方式和成本，从而进行合理取舍，最终实现根本目标。尽管现有的证据非常有限，但我们力求尽可能为各种选择的成本提供实证资料。

### 目标设定法

要想在有限的预算下让目标人群最大限度地受益，目标人群的设定至关重要（请参见第三章的部分内容）。在确定受助对象前，政府首先要确定推行学校供餐计划的目的。假如学校供餐计划的目的是旨在消除性别差异，让男儿童享有平等的教育机会，那么它的目标人群就是女童，特别是高年级的女童。假如它的目的是让处于最弱勢的儿童能够继续接受教育，或者强化教育的效果，那么它的目标人群就



是孤儿等弱势儿童群体（有时候是男童）。无论在何种情况下，目标人群的设定取决于学校供餐的目的。

中高收入国家一般将免费的学校供餐纳入社会保障计划，这些计划往往根据儿童的脆弱性来设定受助的儿童群体。不符合受助标准的儿童通常要为学校供餐付费，不过由于政府已经提供了一定补贴，所以在大多数情况下只要支付成本即可。与此相反，在低收入国家，大多数学校供餐计划都局限于特定地区，受助对象通常是食品来源无保障的弱势儿童群体。还有一些学校供餐计划将两种设定方式结合起来，既为食品匮乏地区的所有在校儿童提供校内餐，也向弱势儿童（如性别歧视严重地区的女童，或受艾滋病病毒威胁的儿童等）发放可以拿回家的口粮。本报告探讨了常用的部分方法。

### 地域性目标设定法

地域性目标设定法是人们最常使用且最明确的学校供餐目标设定法。政府会选择在某些学校或地区实施学校供餐计划，而不是在所有学校或地区推广。如果政府拥有一张贫困人口和食物匮乏状况分布图，那么无论它是否完善，都为政府选择在哪些地区推行学校供餐计划提供了必要的信息。除了地域分布以外，有时政府还会选择那些具有贫困特点的学校来推行学校供餐。譬如，一些为最贫困的儿童开设的学校往往在同一间教室里安排多个年级的学生上课。这类学校是政府推行学校供餐计划的重点对象。与此相对，私立学校的学生多半来自最富裕的家庭，所以可能会被排除在学校供餐计划之外。在学校供餐计划实施规模相对较小的地方，以地域分布来确实目标的方法十分有效，它可以最大程度地让贫困儿童享受到该计划带来的好处。如果学校供餐计划仅覆盖了全国 10% 的学校而且只在最贫困的地区推行，那么它几乎不存在“包含误差”。但是，随着覆盖面日益扩大，并且日益普及，那么学校供餐计划所覆盖的

非贫困儿童也更多。

在低收入国家，政府主要基于食品的匮乏程度和对本国教育状况的分析来确定教育需求最迫切的地区，然后据此设定学校供餐计划的目标。世界粮食计划署为此专门开发了一个名为“脆弱性分析和制图系统”（VAM）的工具，用来帮助分析食品短缺的原因，以及受冲突、自然灾害以及金融和其他危机影响的人群或者长期处于弱势的人群表现出来的脆弱性（请参见附录2）。这项分析通常需要收集初级数据和次级数据，描绘出地区或省市等地方政府存在的脆弱性、教育需求和粮食短缺情况。艾滋病的流行程度和孤儿的比例也被列入学校供餐计划的目标选定标准，希望借此有效地遏制艾滋病的肆虐。目前在学校供餐计划的设计过程中，目标的指向性越来越具体，因此政府在分析脆弱性数据的同时还会辅以学校安全、入学难易程度、学校的状况、辅助性服务的覆盖面、是否有合作伙伴和本地采购粮食的可能性等其他数据。

有时，根据地理区域评估贫困和粮食短缺情况会忽略城市地区，这是因为地域性目标设定法的最低一级常常是地区，结果农村地区往往被视为贫困地区。但是，随着城市化进程不断加快，城市贫民区迅速扩大，城市中有大量人口生活在极端贫困之中。在这种情况下，政府可以将学校供餐计划引入城市，为城市中的弱势儿童群体提供帮助。

一旦设定了学校供餐计划的目标地区，政府下一步要做的就是确定目标学校。政府会在某一特定区域内选择部分学校推行学校供餐计划，而不是全面推广，这可能会导致附近一些落选学校的学生纷纷前往推行学校供餐计划的学校就学。为了避免这种情况的发生，人们通常会把一个省或一个受托区内的所有学校或者绝大多数学校选定为推行学校供餐计划的目标学校。一般情况下，政府会根据执行标准在



目标区域内筛选出适合推行供餐计划的学校。执行标准有时也被称为“最低标准”（例如，父母对学校供餐是否感兴趣和支持，以及学校的基础设施情况），最低标准由政府与利益相关者根据推行学校供餐计划的环境和相关细节共同制订。然而，没有达到最低标准的学校通常是那些为弱势群体提供教育服务的学校。为了解决这一问题，政府在推行学校供餐计划时会针对学校的基础设施和能力建设提供必要的支持。

### 个体目标设定法

目前已经开发出了各种形式的代理检测方式，根据脆弱性指数和幸福指数把儿童个体确定为学校供餐的援助目标。目标的设定标准取决于相关背景情况，并且需要不同层面的多个利益相关者参与共同制订。孟加拉国的经验表明村一级的分散化目标设定方法卓有成效（Galasso and Ravallion 2005）。设定个体目标对相关体系和数据有一定的要求，因此需要以大量资源为依托。尽管到目前为止，这种设定方法在部分中高收入国家不乏成功的先例，但是人们普遍认为它对援助体系和数据的要求超出了大多数低收入国家的能力范围。

智利的国家学校供餐计划被视为个体目标设定法的成功典范，特别是智利自 20 世纪 60 年代起就不断发展本国的定向援助机制，这表明它对贫困和教育排斥的起因有着更深刻的理解。政府收集了一年级学生所在家庭的社会经济数据，并据此建立了学校脆弱性指数，将它作为学校分配免费校园餐的依据。随后，学校老师会将免费的学校供餐分发给本班的弱势儿童。其他孩子也可以享受学校供餐，但是需要支付一定费用。个体目标设定法可以替代地域性目标设定法，它能够在扩大学校供餐规模的同时降低包含误差。

虽然根据需求把个别儿童作为受助对象具有显著的成本效益，但

是这种方法也会产生潜在的社会成本，使受助儿童感到蒙受了耻辱。在有些情况下，接受学校送餐计划援助的儿童会受到其他儿童的排斥，因此学校及所在社区需要强烈认同这种目标设定法，才能把它的负面影响降到最低。

学校提供食物时或许还要考虑到“自我选择”这个小问题，不过目前还无法量化它可能导致的结果。假如家里的食物充足，学校提供的午餐或点心花样少，味道平平，那么有些孩子可能会拒绝吃学校提供的食物。虽然孩子每天在校的时间很长，对学校的食物再不满最后也会吃掉它，但人们对校内餐过于单一的抱怨屡见不鲜。此外，假如学校每天提供两顿校园餐，那么它的受益者主要是那些在家里吃得不太多，上学时步行距离长，或者每天上学从事较多体力劳动的儿童。年龄较大的儿童和任何一个年龄段里较胖的儿童饭量都比较大，他们享受到的益处更多，部分地抵消了这种模式的效益。不过，目前还没有什么实证性数据证明提供两顿校园餐在目标设定方面具有意义。

## 学校送餐方式对运营的影响

正如第三章介绍的那样，校内送餐（校内餐或饼干）和“口粮带回家”这两种送餐方式的确存在较大差别，因此选择何种学校送餐方式取决于它的目标。同样，地方政府的执行能力和推行学校送餐的环境存在差异时，同样的学校送餐方式所产生的效果也不尽相同。下文将就此探讨几个重要的取舍问题。

### 校内餐

学校送餐的时机和校内餐的构成取决于诸多本地因素，如在校学习时间的长短、儿童的营养状况、地方饮食习惯、可获得的商品（如捐赠的实物）、备餐的难易程度、各种食物的保存期和成本以及是否



配备训练有素的厨师、厨具和清洁饮用水。在学校备餐相对较复杂，而且需要支付人力、燃料、厨具和餐具等费用。不过，它们可以吸引父母和社区参与到计划中来，并采用本地生产的食物，而且重要的是可以确保学校供餐计划的质量和可持续性，这多少抵消了复杂的执行过程可能产生的负面影响。

设计校内餐的营养含量和食物内容时，一般需要咨询了解当地情况、饮食习惯和偏好的营养学家，同时也取决于每天儿童在校时间长短。总体来讲，校内餐的能量含量应该达到以下标准：（1）如在校时间为半天，学校供餐提供的能量应占每日能量需求的 30%—45%（即 555—830 千卡）；（2）如在校时间为一天，应占每日能量需求的 60%—75%（即 1110—1387 千卡）；（3）如果是寄宿制学校，应占每日营养需求的 85%—90%（1570—1665 千卡）。

以半日制学校为例，标准的校内餐应该提供 150 克谷类食品、30 克豆类食物、5 克油和 4 克盐（约合 695 千卡）。然而，如果不适量添加强化食品，那么这些膳食无法提供人体所需的微量营养素，因此食品强化具有重要的辅助作用。假如短期饥饿是学生面临的一个问题，那么就需要在上午或者学生到校时为他们提供餐食，以提高他们的注意力和学习能力。

如果要把牛奶（这里指液态奶，而非脱脂奶粉）列入配发的食物，那么需要应对很多挑战（世界粮食计划署 2007a），其中包括高额的液态奶包装和运输成本、卫生问题和废弃包装盒造成的浪费等。

学校供餐计划应该尽可能提供矿物质和维生素强化食物，提高儿童的营养水平和学习能力。进口食品通常在生产源头就进行了强化。如果本地有食品加工厂，那么也可以对本地采购的食物进行营养强化。有些国家专门为学校供餐计划生产强化食品，如加纳、危地马拉、肯尼亚、老挝、马拉维和赞比亚等国家生产玉米大豆混合食品；孟加拉

国、埃及、印度、印度尼西亚、马拉维和巴基斯坦生产强化饼干；阿富汗、柬埔寨和坦桑尼亚生产微量营养素粉。

如果本地无法加工和强化食物，现在有一种新型技术，可以在食用食物时或食用前强化食物。微量营养素粉主要适用于紧急情况下推行的以粮食为基础的项目（即添加辅食）。柬埔寨和坦桑尼亚已经开展了相关的试点工作（Hamdani 2008）。它们的做法是在儿童就餐时将微量营养素粉撒在自己食用的食物上，但这延长了儿童的就餐时间，同时也引发了如何处理营养粉包装的问题。为了简化这一流程，人们正在尝试采用多剂量包装的微量营养素粉，厨师做饭时直接将它们撒入饭菜即可，这样它的成本从每人每袋 0.025 美元减少到每人每剂 0.0045 美元。

### **高能量强化饼干和点心**

高能量强化饼干产生的教育效益与校内餐相似，但是省去了备餐和供餐的成本（请参见专栏 5.1）。饼干通常在校外集中生产，然后分发到各个学校。它们往往采用独立包装，以便于储藏和分发。冈比亚的经验表明在本地生产饼干也是可行的做法（Ceasay et al. 1997）。与校内餐比较而言，分发饼干对学校课程安排的干扰较小，而且为了不影响学生的学习，学校通常会每天一早就把饼干发给学生。如果学生每天要在学校待一整天，那么可以以加餐的形式为他们提供饼干或点心。

采用强化饼干的学校供餐计划比起传统的校内餐供餐方式具有一定优势，因为饼干往往被看做点心，而不是正餐，而且很少能取代儿童在家吃的正餐。不过虽然人们一再重申这一说法，但是尚没有证据证明这种论点。

饼干并不一定是儿童的最佳选择，部分原因是饼干与他们平常在家吃的食物完全不同。在某些文化中，饼干被视为不适宜食用的食物，



所以儿童会对它心存疑虑。如果饼干非常干，那么儿童吃饼干的时候必须喝水，而对于没有清洁饮用水的学校来说，这也是一个让人担心的问题。在饼干中加糖会使它更加美味可口，但这也可能造成不健康的饮食习惯。此外，如果希望在提高儿童学习能力的同时提高他们的入学率，那么饼干的经济价值就不那么显著，所以激励价值也大打折扣——虽然人们研究了孟加拉国完善的饼干供餐方式发现，提供饼干可产生的激励作用以及提高学习能力的潜力与校内餐相比不相上下，而且成本更低（Ahmed 2004）。

## 专栏 5.1

### 个案研究：评估提供强化饼干的学校供餐计划

#### ◎ 印度尼西亚

从2006年至2008年4月，印度尼西亚为亚齐、大雅加达、东爪哇、西怒沙登加拉和东怒沙登加拉等最贫困地区近3000所学校提供了学校供餐计划，受益儿童达到53万。这一计划不仅为学生提供强化饼干，而且还利用完善的教材在学生中开展健康、卫生和营养教育。此外，它还将参与性学习方法和娱乐性学习方法融入教学。这些强化饼干在本地生产和强化，并且已经通过了印尼卫生部的审批。合作机构每月定期将饼干从仓库运到各个参与学校供餐计划的学校。老师负责把饼干分发给学生，同时开设营养课程。

东南亚教育部长组织（SEAMEO）热带医学网络、印尼大学社区营养地区中心、艾尔朗卡大学和世界粮食计划署共同评估了印尼的学校供餐计划。2007年的调查结果显示人体测量指标没有重大改善。然而，基线测试显示血红素浓度显著改善，减少了贫血症的发病率。如果用测试最高值的百分比来表示认知表现的中值，那么言语流利度、视觉处理能力和集中能力都有明显的改善。学校供餐计划还与当地卫生部门合作在西怒沙登加拉和东

怒沙登加拉这两个省份开展了两轮驱虫运动，覆盖 89% 的在校儿童。

2006 年，印尼学校供餐计划的成本为每个儿童每年 17.59 美元。

在世界粮食计划署的支持下，这一项目由印尼教育部下属的学校卫生协调委员会协同实施。

#### ◎ 孟加拉国

孟加拉国的学校供餐计划每天为特定贫困地区和食物匮乏地区的 40 万名儿童提供高能量强化饼干。这些儿童均为政府或非政府组织小学的学生。该计划的管理者用以物易物的形式，将专门为学校供餐计划提供的食物援助换成本地生产的强化饼干，随后由非政府组织服务供应商运送并储存到相关地区的仓库里。非政府组织负责制订运输计划，检查学生的出勤率和饼干的分发情况，同时还负责检查学校是否具备良好的贮藏条件、卫生条件和卫生设施。这个项目主要通过孟加拉国初级与大众教育部的基础教育司实施。每个学校也组建了由家长、老师和学校官员组成的校方管理委员会，监督饼干的分发流程。

国际食品政策研究所（IFPRI）评估了学校供餐计划的影响（Ahmed 2004）。结果表明推行学校供餐计划后，学生的毛入学率提高了 14.2%（净入学率提高了 10%），辍学概率下降了 7.5%，同时每个月的出勤天数增加了大约 1.3 天。儿童从强化饼干中摄入的卡路里几乎完全（97%）是其正常饮食以外的能量。参加这一计划的农村地区儿童和城市贫民区儿童的能量平均摄入量分别比对照组小学在校儿童的能量摄入量高出 11% 和 19%。此外，参与该计划的儿童还将学校发的饼干分给自己的弟妹。在农村受益家庭中，2—5 岁儿童从这些饼干中摄取的能量占到其能量摄入总量的 7%。参与此计划的儿童的体质指数（BMI）平均提高了 0.62 点，比对照组儿童的平均指数高出 4.3%。这些学生的学习成绩提高了 15.7 个百分点，其中数学成绩的进步尤其显著。这项计划的成本每人每年不到 12 美元。

本计划在世界粮食计划署的支持下由教育部实施。

案例来源：本书作者。



经过强化处理后，饼干和点心能够成为微量营养素的重要来源。只要提供充足的强化饼干和点心，它们就能成为儿童补充营养成分的有效途径。人们可以在强化饼干中加入维生素 A、铁、叶酸和碘，有时也可以加入维生素 B。每份饼干中添加的营养成分可以占到每天对相关营养素需求的 2/3。饼干的营养成分通常是每 100 克饼干中包含 450 千卡热量和 12 克蛋白质。然而，如果未能提供足量的饼干，那么它所提供的能量、蛋白质和脂肪只占每日建议摄入量的一小部分。

玉米大豆混合粉等混合食品的蛋白质含量相对较高。只要提供的混合食品、糖和油达到一定分量，那么就能保证学生摄入足够的能量（即碳水化合物和脂肪）。混合食品最重要的特点是它所含的微量营养素非常全面，因为人们对它进行强化处理时添加了铁、锌和其他微量营养素。

由于饼干所能提供的能量有限，所以全日制学校应该考虑在上午增加课间点心的同时提供校内餐，确保学生摄入足量的食物。

为在校学生提供点心还可以为本地带来就业机会和收益，特别是中小型面包店和粮食加工厂，即使这些点心的配料必须依靠进口也是如此。

### 口粮拿回家

“口粮拿回家”的主要优势在于它可以轻松地锁定处于教育劣势的群体，如女童、牧童或孤儿和弱势儿童，为他们提供定向援助。它的作用与有条件的现金转移项目非常相似，政府可以提高口粮的配发量以增加家庭获得的转移价值。“口粮拿回家”供餐方式的实施没有传统的学校供餐计划那么复杂，因为后者需要对基础设施和社区投入大量投资。不过这种供餐方式也存在不少缺陷，如社区和儿童的父母极少有机会参与其中、创造的就业机会和收益大幅减少、很难对儿童的短期饥饿和他们的学习产生直接影响。配给的口粮通常直接发放给每

个家庭，其前提条件是受益儿童必须定期上学，每个月的出勤率至少达到 80% 以上。

作为一种资源转移方式，“口粮拿回家”供餐方式配发的食物种类和配发量取决于当地的情况，如粮食的价值、粮食是否充足、储藏和分发粮食的难易程度等。它通常选用价值较高但体积较小的粮食，如 10 公斤装的袋装玉米或其他谷物，4 升装的罐装植物油等。通常每月或每学期（即每三个月）发放一次口粮。

### **多种供餐方式相结合**

在某些情况下，学校供餐计划同时采用校内餐（或课间点心）和“口粮拿回家”的供餐方式，将后者作为一种额外的激励措施来定向援助弱势儿童群体。这些弱势儿童群体都是通过问题分析筛选出来的人群，如孤儿和受艾滋病病毒威胁的儿童、牧童及其他被边缘化的儿童群体或辍学风险非常高的高年级女童。通过把“口粮拿回家”供餐方式产生的额外成本平摊给所有的受助人，组合式供餐计划能够以相对较小的额外成本实现对弱势儿童群体的定向援助。世界粮食计划署的数据显示，在包括校内餐和“口粮拿回家”这两种供餐方式的组合式学校供餐计划中，同时享受这两种供餐方式的儿童平均占到总人数的 20% 左右，其余约 80% 的儿童只能享受到校内餐。不过，就同时享受两种供餐方式的儿童比例而言，各国存在很大的差别，这表明“口粮拿回家”作为一种额外的援助方式，在本质上具有定向援助性，且要看各国的具体情况。

## **各种学校供餐方式的成本和食物的选择**

学校供餐计划的成本通常取决于多种因素，其中包括选择何种供餐方式、配给口粮的成分和配发量、所需粮食是在本地采购还是需要进口、受益儿童的人数和每年的供餐天数。物流、安全和气候条件等



都会对学校供餐计划的支出产生影响。此外，地理条件也会影响到供餐计划的整体成本。譬如，在采取相同学校供餐计划的情况下，内陆国家的运营成本通常会超过靠近海港的国家。不过，这还取决于供餐计划的粮食来源。

### 校内餐

我们往往无法估算校内餐的总成本，因为在校内备餐一般会包括多项学校成本，而这些成本通常不会纳入项目的整体支出。最近，人们研究了冈比亚、肯尼亚、莱索托和马拉维等四个撒哈拉以南非洲国家各级政府实施学校供餐计划的情况。研究人员从项目的执行者那里收集了相关数据，并且估算了校内餐的整体成本（Galloway et al. forthcoming）。它以学校每年供餐 200 天，每天定量 700 千卡为标准来估算成本，同时根据粮食供应中断的情况调整成本。每个儿童每年的校内餐成本为 28 美元至 63 美元不等（加权后平均成本为每人每年 40 美元）。总的来说，食物成本平均占到总支出的 59%，当地社区的贡献平均占到总成本的 5%（莱索托的贡献率最低为 0，肯尼亚的社区贡献率最高，为 15%），相当于每人每年平均 2 美元左右。世界粮食计划署估算的供餐成本（可能包括部分食品的成本）约占项目总成本的 60%。

另外一项研究估算了世界粮食计划署的项目支出，即世界粮食计划署实施这个项目的成本。研究结果表明在 19 个提供校内餐的国家里，根据以上参数对成本进行标准化处理后，项目的平均成本为每人每年 20.4 美元（Gelli, Al-Shaiba, and Espejo forthcoming）。各地区的供餐成本存在差异主要是因为对学校供餐食物种类的选择有所不同。假如像 Galloway 等人的研究显示的那样，世界粮食计划署估算的供餐成本占到项目总成本的 60%，这意味着校内餐的全部成本约为每人每年 34 美元。

### 强化饼干

饼干运到学校后所需的投入主要是储存和分发，因此学校层面的供餐成本几乎可以忽略不计。最近，人们对世界粮食计划署援助的三个国家（孟加拉国、印度和印尼）的学校供餐计划总成本进行了分析研究。研究表明，提供强化饼干的加权平均标准成本为每人每年 12.77 美元（Gelli et al.2006）。各国的人均成本差别很大，孟加拉国的成本最低，为 10.86 美元；印尼的成本最高，为 17.59 美元。食品成本在项目总成本中的平均占比为 81%，比校内餐高出 22 个百分点。孟加拉国的研究以每年供餐 240 天来计算成本，但没有对成本进行标准化处理，计算结果是每人每年 18 美元（Ahmed 2004）。目前需要更多研究来了解在整个发展中国家，特别是撒哈拉以南非洲国家，推行强化饼干式学校供餐计划所需的全部成本。

### 口粮带回家

对于“口粮带回家”式供餐计划而言，它在学校层面所需的成本主要用于监控学生出勤率，但无需备餐成本。对巴基斯坦“口粮带回家”项目的全部成本进行分析后（根据粮食供应中断的情况调整了成本），实施这个项目所需的全部成本为 63 美元/人/年（Ahmed et al, 2007），粮食成本占整个项目支出的 63%。

世界粮食计划署分析了该署在中国、加纳、巴基斯坦和也门等四个国家推行“口粮带回家”项目的成本，研究表明它的平均成本为 52 美元（Gelli, Al-Shaiba, and Espejo forthcoming）。与其他学校供餐方式相比，“口粮带回家”的成本较高，这主要是因为这种供餐方式给每个儿童分发的粮食更多。这项研究收集的数据表明，“口粮带回家”项目每个学年为儿童提供的粮食是校内餐的两倍左右，因为它是针对整个家庭的激励手段。配发粮食的数量和种类主要取决于粮食的激励价值和家庭的平均规模。此外，本分析报告中使用的标准化分析



法不一定适用于“口粮拿回家”模式，因为儿童拿到粮食的前提条件是到学校接受教育。

### 选择供餐方式时需要考虑的成本效益

无论从项目要实现的目标，还是从它的成本来讲，学校选择何种方式把食物送到学校具有非常重要的意义。现有数据表明，校内餐的成本比强化饼干的成本高出约三倍。此外，正如表 5.1 所示，就能量和微量营养素摄入而言，强化饼干的成本效益更高。如果学龄儿童普遍缺乏微量营养素，学校供餐计划所需的基础设施和资源有限，那么它的潜在优势更加明显。然而，强化饼干无法像校内餐那样满足全面的营养需求，因此也无法取代后者。

表 5.1 强化饼干和校内餐单位营养素人均年成本比较

单位：美元

供餐方式	标准化成本 /人/年	提供每 100 千 卡路里的成本	提供每毫克 铁的成本	提供每 100 毫微克 维生素 A 的成本	提供每 100 毫 微克碘的成本
校内餐	40	11	9	19	130
饼干	13	5	2	4	19

数据来源：Galloway et al.forthcoming 和 Gelli et al. 2006。

此外，选择何种供餐方式还取决于本地的具体情况。巴拿马学校供餐计划在这方面的决策就是一个突出的例子。它的供餐计划中包括了牛奶、强化 crema（即炼乳和糖）、强化饼干和午餐，而且各种食品的成本差别很大。在儿童可选择的点心中（即牛奶、crema 和饼干），按照每份食物、每 1000 千卡路里和每 100 克蛋白质的成本计算，crema 的成本最低（请参见表 5.2）。虽然牛奶的成本是它的两倍，但是巴拿马的法律规定所有在校儿童都拥有每天享受免费牛奶的权利。这项立法似乎“受到了巴拿马牛奶加工业和包装业的游说和大力支持”（World Bank 2000, annex 16, P.4）。因此，即使用 crema 代替

牛奶会提高这个项目的成本效益，牛奶仍然因为受到法律保护而被保留了下来。

**表 5.2 巴拿马学校送餐计划中各种食物的成本比较**

单位：美元

食物种类	每份食物的成本	每 1000 千卡路里的成本	每 100 克蛋白质的成本
牛 奶	0.21	1.33	2.62
Crema	0.09	0.55	2.22
饼 干	0.13	0.84	5.70
午 餐	0.13	0.20	0.80

来源：世界银行 2000。

## 目标设定方法和送餐方式的取舍

表 5.3 总结了本章讨论的主题，并力求为学校送餐政策的制定者提供关键性信息，便于他们作出明智的选择。人们需要根据具体情况制定学校送餐计划，而相关选择最终取决于如何平衡通过取舍达成的目标和由此产生的成本。目前最大的一个缺憾是缺少可靠的成本数据。鉴于学校送餐计划已经相当普及，这种现状确实令人感到不可思议。世行早先发布的报告显示，如果按照 365 天送餐时间和 1000 千卡路里的标准计算，学校送餐的人均项目成本在 19.35 美元到 208.59 美元，各地区的平均成本在 79 美元（撒哈拉以南非洲地区）到 91 美元（亚洲地区）（Horton 1992），而目前估算的成本都处于较低水平。如何更加精确地估算学校送餐成本是一个值得今后研究的重要领域。

另外一个更加重要但是被人们忽略的问题是，人们未能有效地估算各种送餐方式和目标设定方法的成本效益。譬如，现有研究似乎表明强化饼干对认知能力的影响小于校内餐（请参见第 3 章），但是这种



表 5.3 学校供餐方式、成果、取舍、成本和食物种类

	校内餐	点心或高能量饼干	“口粮带回家”
预期效益	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在入学率、出勤率、辍学率、学习成绩和学生的认知能力方面都能产生重要的教育效益</li> <li>● 可以改善微量营养素缺乏的状况，但其效果取决于供餐计划的食物种类和其他辅助性干预措施</li> <li>● 提供直接的食物转移</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在提高学习成绩和学生认知能力方面的效果与校内餐相似，但对入学率和出勤率的影响较小</li> <li>● 可以改善微量营养素缺乏的状况，但其效果取决于饼干的成分和其他辅助性干预措施</li> <li>● 提供直接的食物转移</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有利于提高入学率和出勤率并降低辍学率（如果采取定向援助的办法，那么将对女童、孤儿和弱势儿童群体产生更为积极的影响）；目前有越来越多的证据表明它也有利于提高学习成绩</li> <li>● 提供直接的食物转移</li> </ul>
优势和取舍	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 从社会保障网的角度来看，转移价值仅限于儿童在校吃到的食物</li> <li>● 可以依据当地的口味和文化习惯来确定学校供餐的食谱</li> <li>● 要求社区参与学校供餐计划</li> <li>● 适用于全日制学校和寄宿制学校</li> <li>● 所需食物的成本高于饼干，但是低于“拿回家的口粮”</li> <li>● 可以通过调整供餐计划的食物组成来控制成本（譬如，使用“Sprinkles”等微量营养素粉搭配一种食物）</li> <li>● 要求学校具备烹饪设施和储存设施，需要社区参与项目运作，同时需要老师负责监督工作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 与校内餐相比，可以以较低的成本惠及更多儿童</li> <li>● 便于在上午分发给学生（对于抑制短期饥饿非常重要）</li> <li>● 对于学生在校学习时间较长的学校或寄宿制学校，饼干/点心所含的能量相对不足</li> <li>● 对基础设施的要求较低（因为不需要备餐，所需贮藏设施有限，食品的保质期也较长），在城市里或者紧急情况下特别有效</li> <li>● 可能存在的风险是孩子认为学校的点心可以替代正餐，所以在家会刻意减少饭量，但这种风险在降低</li> <li>● 对社区或老师参与度的要求较低</li> <li>● 点心或饼干对儿童入学率或出勤率的效果取决于人们在多大程度上将他们作为激励儿童及其家庭的有效手段</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 从保障网的角度讲，它们的作用与有条件的现金转移项目相似。在缺乏后者的情况下，可以采用此种社会保障手段</li> <li>● 它们的转移价值高于校内餐或者饼干</li> <li>● 此供餐方式的援助对象一般是弱势儿童群体，但是可以扩大它的规模，将特别弱势的家庭也纳入援助范围</li> <li>● 不需要烹饪设施或储存设施</li> <li>● 不需要社区过多参与，但是老师需要花时间监控学生的出勤率，并确认哪些学生有资格得到援助</li> <li>● 有证据表明“口粮带回家”也有益于学前儿童</li> </ul>

续表

	校内餐	点心或高能量饼干	“口粮带回家”
成本 <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 每年人均成本为 40 美元 (Galloway et al. forthcoming)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 高能量饼干的每年人均成本为 13 美元 (Gelli et al. 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 世界粮食计划署在四个国家推行的项目表明每年的人均成本为 52 美元 (Gelli, Al-Shaiba, and Espejo forthcoming)</li> </ul>
食物种类	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 谷类食物：玉米（全玉米粉或玉米粉）、小麦面粉、小麦片、高粱或大米</li> <li>● 豆类食物：豆类、小扁豆、豌豆</li> <li>● 肉、鱼、鸡肉</li> <li>● 植物油</li> <li>● 糖</li> <li>● 盐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 玉米大豆混合食品及其他强化混合食品</li> <li>● 强化饼干</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 植物油</li> <li>● 谷类食物：玉米、小米、高粱、大米</li> <li>● 豆类</li> </ul>

数据来源：本书作者。

注：a. 各个学校供餐计划的实际成本与上文中列出的数据不尽相同。为了达到推广的目的，世界粮食计划署使用了一个较为笼统的学校供餐数据，即每天的成本为 0.25 美元，每人每年的成本为 50 美元。

差异到底有多大则不得而知。同样，人们尚不清楚在何种程度上，校内餐或者“口粮带回家”能更有效地鼓励儿童入学接受教育。成本估算方面的研究还应该特别关注成本与项目成果之间的联系。特别值得一提的是，目前还没有多少研究在同样的背景下对校内餐和“口粮带回家”进行比较。目前最深入的两项研究（即 the Burkina Faso 和乌干达研究；Alderman 等，2008）表明，与不推行任何学校供餐计划相比，这两种供餐方式都能产生相似的积极效果，因此选择何种方式则取决于它们的运输和分发成本。

## 学校供餐制度及采购模式

本章将继续探讨如何基于实证进行规划决策，最大限度地增强学校供餐计划的可持续性和有效性。在前一章里，我们讨论了如何对各种目标设定方法、供餐方式及相关成本进行合理取舍，以实现学校供餐计划的既定目标。本章我们将探讨如何针对本国的国情建立适当的制度体系并选择恰当的采购模式，尤其是事关政策、资源及能力等在项目转化过程中发挥决定性作用的因素。

### 制度体系

在许多低收入国家，学校供餐通常是一个与部门计划并行运行的项目，由外部合作机构负责管理和实施。由此带来的后果便是在国有化过程中，学校供餐计划首先必须在中央和地方政府机构框架内实现制度化。

虽然国情各有不同，但针对众多已经实现学校供餐计划国有化的国家进行的个案研究表明，如果各国能够在中央一级指定一个专门的机构主管学校供餐计划，那么这一计划将受益良多。在大多数国家，此项工作由教育部门负责，也有部分国家专门设有独立机构负责此计划的实施，这在将学校供餐视为政府优先工作重点的国家尤为普遍。



而在另外一些国家，这一计划被视为多领域干预措施，由教育部门主导，联合农业、卫生部门及地方政府共同实施。实现学校供餐计划国有化的关键在于，各国政府必须将供餐计划纳入国家政策。

食品来自何处以及由谁负责采购，这在很大程度上决定了学校供餐计划的管理方式。如果食品的采购与配送在全国范围内进行，则项目的管理需要高度集中，以便对食品的需求、投标和配送事先做好规划，以及组织协调和管理。与此相对，如果学校供餐计划采用分散式管理体系并在学校周边地区购买食物，那么在国家一级可采取相对松散的制度安排，但应该重点加强地方一级组织机构的制度建设。因此，该制度体系中各个组成部分的作用和职责，在很大程度上取决于采购的模式及食品的来源。

### **中央管理模式**

全国集中化的管理模式将学校供餐的总体管理交由国家一级的机构负责，食品的采购主要依赖承包商和贸易商。虽然有社区的参与和捐助（如学校或社区种植园提供的食物）并且有家长及老师参与学校供餐计划的日常工作，学校供餐计划的资金运营和管理主要还是由政府机构负责。无论项目办公地点选址在何处，均应配备接受过培训的管理人员并拥有充足的预算资金。

有的国家成功地将学校供餐与驱虫等校园健康干预措施整合在一起，并在区一级设专人负责相关工作。而在其他国家，学校供餐由相关部门的官员具体负责。无论采取哪一种模式，学校供餐计划的组织、管理及监督都需要地方政府具备相应的能力，以及与之配套的培训制度和预算资金。这种管理模式正在逐步得到普及，并且像教育领域的其他方面一样，学校供餐计划的运营越来越依赖校本管理体系。

### **分散管理模式**

2007年在加纳举行的一次关于学校供餐计划的高级别研讨会上，

我们发现多数非洲国家采用分散的、自下而上的管理模式，并且在具体的实施过程中更依赖于当地机构（NEPAD 2007）。在供餐计划的实施过程中，分散管理模式具有更大的创新空间，能够更好地适应本地区的情况，满足本地区的需求，进而提高当地社区的参与程度。例如，尼日利亚采用分散化的采购体制，由各地学校的管理委员会根据当地饮食特点及饮食传统采购食品并制订食谱。这一模式可以更好地发挥当地的技术优势，提高社区参与程度并促进合作关系的发展。

虽然具备诸多优势，但分散管理模式也存在一些问题。加纳的学校供餐计划虽然在政府高层领导人的关注下在全国得到推广，但各地区、各学校在实际运营中却在管理架构、食品采购、食谱制订及备餐过程中表现出较大差异。巴西、印度和南非的情况同样如此，各个层面实施学校供餐计划的方法不尽相同（WFP 2009）。那些拥有更多资源、获得当地政府更多支持，或当地参与积极性较高的社区与学校，其学校供餐计划的实施情况较为理想，从而产生了地区差异或加剧了已有的差异。那些最需要从学校供餐计划中获益的社区和学校可能反而受到忽视。

分散管理模式将更多的管理工作交由各个地区负责，并充分利用现有的以社区为基础的组织机构，如学校管理委员会（SMC）和村民组织。在加纳的部分地区，食品采购由地区专员负责，而在尼日利亚和泰国，该项工作由学校自身承担。在其他国家和地区，妇女团体、学校委员会及农民组织负责该项工作。虽然具体措施有所差异，但其目的都是在受助社区内部确定决策机制、提高透明度并落实责任制。

因地制宜至关重要。例如，在人口密度较高的城市地区，学校供餐计划的管理可以与几个大型供餐机构进行合作，以解决为数众多的学校与学生的用餐问题。在印度，作为全国性午餐项目的一部分，分



布在 6 个邦的 15 个供餐机构为 5700 所学校的 96 万名学生供应午餐，每名学生的年均成本仅为 28 美元。但对于学校规模小且较为分散的农村地区，上述模式则不适用（Akshaya Patra Foundation 2008）。

### 依靠社区维持的学校供餐计划

学校供餐计划究竟是由社区拥有并参与运营（这对供餐计划的可持续发展具有积极意义），还是主要由社区出资，关键是要在这两者之间找到一个平衡点。人们往往认为，由社区支撑学校供餐计划可以减少对外部援助的依赖，但仅凭社区之力也许难孚众望。有例证表明在许多低收入国家，社区往往会引入收费制或实物捐助来支持此类项目的运营，而这样做却提高了接受教育的门槛，这一点对女童及贫困儿童的影响尤其明显。

此外，从字面意思便可推知，“社区维持的学校供餐计划”只能在食品供给较为充足，以及整体经济状况相对较好的地区得到可持续的发展，但无法用来惠及贫困人群。此外，这种模式容易受到各种冲击的影响（如食品价格上涨或干旱），并且容易在膳食的类型、质量及供给时间等方面出现问题。尽管如此，此类模式在一个国家的学校供餐规划中仍占有一席之地，比如经济状况较好的社区可以采用此模式。而且，对社区支撑的学校供餐计划进行个案研究，有助于我们更好地了解此类计划的长处和可能存在的不足，以及在各种情况下社区能在多大程度上资助并支持学校供餐计划。

有时，一些社区会建立独立于正式体系之外的学校供餐计划。实际上，许多地方仅推行了此种模式的供餐计划。由于这一模式已经建立起来，因而可以成为一个有效的途径，把额外的资源送往社区。例如，多哥就没有正式的学校供餐计划，父母通常会给孩子一些零用钱去购买由社区成员准备并出售的午餐。这是一个比较行之有效的模式，但食品价格危机导致这一做法的成本日益上涨。到 2007—2008 学年

末，一份基本午餐（120 克米饭加鱼肉汁）的价格已上涨近 50%。为应对食品价格危机，多哥政府正在制订一项食品券计划，利用外部资金向儿童发放餐券，为他们向社区成员购买午餐提供补贴。

如果决定将学校供餐计划的运营职责交予社区，那么政府应当对社区给予具体的支持，比如将农业项目与社区联系起来。此外，还需要针对现行运营模式建立坚实的政策体系，并在运营机制方面确立相关的指导方针、标准及对社区的政策支持。在某些情况下，政府希望采纳混合式学校供餐运营模式，即由国家负责基本食品的采购，而将其余工作交由社区负责。在此模式中，项目的食品供给、膳食的营养标准及质量均可得到有效的保障。

## 私营部门在学校供餐中的作用

学校供餐计划的管理需要政府制定相应的政策并建立相应的制度体系予以保障，但这并不意味着只能由公共部门实施供餐计划。在很多情况下，私营部门不仅可以在食品生产，而且可以在项目管理及食品配送方面发挥重要的作用。例如，智利政府专门制订了相关政策，将实施学校供餐计划的绝大部分职责赋予私营部门。其他国家也存在公私合作的例证。例如，印度的学校供餐计划既有国家运营的，也有私营机构支持的。各地的中小企业还可以参与项目供餐，以带动当地经济发展。食品采购可以由政府部门、外部组织及私营部门单独或协作完成。下面章节将具体阐述学校供餐计划的采购机制。

## 采购

采购机制对于项目实施至关重要，其顺利运行有赖于充足的项目资金及当地的粮食保障状况。无论是他人捐助或是国家拨付，在资金到位的情况下，采购工作需要采购机制的成本效益、食品质量及可



能对当地市场产生的影响之间寻求平衡。

学校供餐计划的食物采购主要有如下四种方式：

境外采购（全球范围或地区范围内）；

境内采购；

学校所在地采购；

社区支撑。

表 6.1 详细列明了各种采购模式的优缺点及其应具备的条件。世界粮食计划署以及其他为低收入国家学校供餐计划提供食品援助的合作机构，通常采用国际采购模式。国家的学校供餐计划多采用境内或本地采购，而且这一采购模式正逐渐成为人们普遍采用的模式。在很多情况下，需要综合运用各种模式以实现效益最大化。

表 6.1 各种采购模式应具备的条件及其优势、风险与不足

采购模式	应具备条件	优势	风险与不足
境外采购（地区范围或全球范围）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 拥有招标制度</li> <li>● 具有跨国食品运输的物流能力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在食品短缺的内陆国家，这可能是唯一可选的模式</li> <li>● 与国内采购相比，价格更为优惠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 食品未能及时运抵可能导致食品供应中断</li> <li>● 无法对当地生产起到促进作用</li> <li>● 食品有可能不符合当地饮食习惯</li> </ul>
境内采购	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 拥有国内招标制度</li> <li>● 在不影响市场价格的情况下，当地的生产能力足以满足需求</li> <li>● 在国内不同的地方拥有足够的仓储能力</li> <li>● 如果由政府负责实施，中央政府需具备强有力的集中管理机构和能力，包括专职从事计划、采购及后勤运输的官员</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 可以促进本国粮食生产和加工能力的提高</li> <li>● 可供选择的食品种类丰富（强化食品、饼干、混合食品以及其他非本地生产的食品）</li> <li>● 大量购买的情况下可以协商价格，且违约风险较低</li> <li>● 可以将食品充足地区的食品运往食品短缺地区的学校</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 运输可能不便民且成本高昂</li> <li>● 本国仓储能力有限无法满足需求</li> </ul>

续表

采购模式	应具备条件	优势	风险与不足
学校所在地采购	<ul style="list-style-type: none"> <li>●在不影响市场价格的情况下,当地的生产能力足以满足需求</li> <li>●拥有透明的地区招标制度</li> <li>●拥有食品质量控制机制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●可以促进本地区的农业生产及经济发展</li> <li>●供餐内容更符合本地饮食特点</li> <li>●由于路途较近,运输及仓储费用较低</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●当地的加工能力不足,可能导致无法对食品进行适当的强化,或生产某类食品,如高能量饼干或玉米大豆混合食品</li> <li>●难以控制食品的质量</li> <li>●合同违约风险较高</li> <li>●容易受部分地区食品价格不稳的影响</li> <li>●容易受部分地区食品无保障的影响,这可能会危及食品的供应</li> <li>●为本地机构和人员增加额外的负担(行政区、教师、社区)</li> </ul>
社区支撑	<ul style="list-style-type: none"> <li>●社区向学校供餐计划捐助现金或实物</li> <li>●社区所在地的粮食生产有保障</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●社区拥有更多的所有权</li> <li>●可以更好地适应当地的需求及社情</li> <li>●强化了社区的参与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●难以有效利用社区外部资源</li> <li>●在最需要学校供餐计划的游牧地区或食品极度短缺地区难以实施</li> <li>●社区为学校供餐计划提供食品的能力易受食品价格上涨等经济干扰因素的影响</li> </ul>

来源:本报告作者。

### 采购中的责任落实及监督机制

如同其他涉及大量商品交易及长期合同关系的项目一样,学校供餐计划在食品采购及合同签订过程中也可能出现腐败行为。一般情况下,人们都能认识到境外采购需要建立一套系统的招标投标流程,但可能很少有人意识到,即便是只在本国某一地区进行竞争式采购,上述措施也是恰当且必要的。有例证表明,由于远离中央监管,基层管



理机构在采购环节容易出现的问题。然而，在采购活动高度本地化并且只面向小农户时，投标模式便无法适用。在这种情况下，可以以广泛的社区参与及监督来有效提高采购活动的透明度。在向有关利益方公开资金来源及支出的情况下，上述模式在以学校为基础的预算管理中被证明是行之有效的。在采购合约中，诸如运输、仓储和备餐等环节同样需要落实严格的招标流程和透明化管理并进行有效监督。

政府及市政当局在学校供餐计划进行立法时，通常都会在法律上对学校供餐计划提供的食物种类作出具体规定。这就有可能为乳制品生产商、液体奶等易变质食品包装商等特殊利益群体从中获益提供条件。特别是在食物种类的选择受到潜在政治势力影响的情况下，这一情况更容易出现。

### 本地采购的倍增效应

如第4章所述，各国及其合作伙伴对本地采购给予了积极的评价，认为它是实现学校供餐计划可持续发展的手段之一，同时认为可以利用该计划具有的购买力带动本地农业经济的发展。因此，在本地采购学校供餐计划所需的食品被视为一种“力量倍增器”，既可以使儿童从中受益，也有利于当地经济的发展。以下章节将基于有限的例证，对低收入国家实施本地采购时获得的经验教训进行探讨。

在非洲，虽然已有数个学校供餐本地采购项目处于计划之中，但鲜有付诸实施的个案。从对个案进行分析的情况来看，学校供餐计划进行本地采购有各种不同的方式，包括向农民合作社或农民协会购买食品、与私营企业合作大规模生产营养强化食品、支持本地中小企业提供供餐服务，以及鼓励学校委员会在本地市场进行采购。在南非，学校供餐计划着重于为本地妇女创造就业机会，鼓励她们开办小型企业，并在指定区域为学校提供供餐服务。在加纳的一些

地区，通常由学校委员会配置资源，负责食品的采购、仓储和在学校的备餐工作。

最近关于学校供餐计划本地采购模式的一项研究表明，本地采购具有潜在价值，但也存在一系列问题，需要在实施本地采购计划过程中加以解决（WFP 2009）。

学校供餐计划必须确保食品供应稳定并且符合营养与健康标准，在食品生产链中还应当增加食品强化环节。马拉维目前正在开展的试点项目，由5个社区面包厂为学校提供营养强化食品——烤饼，还在本地采购的食品中添加必要的微量营养素粉（第5章）。需要强调的是，必须重视本地采购及食品处理过程中的卫生问题。

本地采购可能存在采购成本高、违约风险高、食品质量难达标准以及供应时间无法保证等问题。至少在实施本地采购计划的最初阶段，应当辅以传统的采购模式以确保食品供应不中断。

学校供餐计划带来的新兴市场可能会对原有的市场机制产生影响。如果项目的食品需求远大于市场的实际供给，价格便会出现暂时的上涨，在食品生产者和交易商作出调整之前，会对购买者产生负面影响并进而增加其食品供应的不确定性。小农户可能会增加学校供餐计划所需作物的种植面积，减少其他作物的种植面积，从而影响了农业生产的多样性。为解决上述问题，在实施学校供餐计划的不同阶段，我们应当系统评估市场及食品供应情况。

根据个案研究及模型分析得出的结论，本报告（WFP 2009）作者认为学校供餐计划实施本地采购可以分为三个阶段。我们预测供餐成本将在第一阶段上升（实施新的采购流程和本地采购产生的行政管理成本带动了成本的上涨）；在第二阶段达到顶峰（因为配合项目采取了其他农业干预措施）；最后在第三阶段开始下降。



## 学校实施供餐计划的安排

那些能够满足社区需求、归当地所有并且得到学生家长或社区捐助的学校供餐计划，通常运行情况最为良好并最有可能从依赖外部资助的计划成功转化为国家项目，这些捐助可以是现金也可以是食品或劳务等实物捐助。在运行过程中包含并维持这种捐助，有助于项目取得成功。然而，必须做出相应的安排以避免增加儿童接受教育的成本，给家长带来经济上的负担。

学校通常会成立由家长、教师和学生代表组成的伙食管理委员会。该委员会作为社区与学校进行沟通的平台，负责管理学校供餐计划的运营工作，并确保食品得到合理使用。如果伙食管理委员会的人员配置合理且工作得力，就不会安排教师在学校供餐计划的运营中承担过多工作，不会安排学生尤其是女生参与烹饪工作，同时也会合理安排，确保用餐不占用授课时间。

教师参加备餐工作将产生较高的机会成本。教师在授课之余承担额外的工作，特别是在实行分散化管理的学校供餐计划中教师有时还要承担食品采购工作，这会对教学工作产生负面影响。印度的经验表明，负责学校供餐工作的教师每天平均需要占用两至三小时的教学时间来完成相应的供餐工作。一方面，为学生在学校安排就餐可以增加其学习机会；另一方面，由于教师承担额外任务导致授课时间减少，所以会对学生造成不利影响。

在开办学校供餐计划的同时通常都会在学校内开辟种植园，其目的在于向学生传授农业生产经验、提供适合本地的先进农业生产技术以及传播营养膳食的理念。在实践中，经验传授的效果通常与教师在农业生产领域的经验密切相关。种植园里会种植各种粮食作物、水果和蔬菜，以及多种反季节作物以保持作物种类的多样性。学校种植园

生产的农产品可以有益地补充学校供餐计划提供的食品并增加饮食的多样性。但同时应当注意，我们不能指望学校种植园来提供学校供餐计划所需的所有食品，而且种植园的管理与维护工作不能影响到正常的教学活动。

## 学校实施供餐计划对环境的影响

人们十分担心实施学校供餐计划可能带来环境问题。无论采取何种模式，实施学校供餐计划都有可能对环境产生负面影响。

在校园内进行备餐工作需要使用燃料，而且在很多情况下会使用附近地区的木材或木炭，进而助长了森林采伐活动。使用节能炉具可以大幅减少燃料的消耗并将影响降低到最低限度。

食品包装的处理同样可能对环境产生影响，尤其是盛装牛奶的硬纸盒及饼干包装。我们应该鼓励使用可重复利用的包装袋及包装罐，用餐完毕后学校或社区可以重复使用或出售这些空的食物包装容器。

### 专栏 6.1

#### 个案研究：由第一阶段向第二阶段过渡的学校供餐计划（详见表 4.1）

◎苏丹

2008 年，苏丹的学校供餐计划惠及全国 120 万适龄儿童，旨在帮助贫困家庭，提高儿童，尤其是女童的入学率，并缓解儿童短期饥饿的程度。苏丹教育部于 2008 年开展的一项基线调查表明，家庭食物匮乏是导致儿童辍学的一个主要原因（Sudan Ministry of General Education 2008）。该项目的受助对象约有 2/3 来自苏丹南部及达尔富尔地区。

**项目益处。**内乱、大规模人口迁徙以及贫困使得学校供餐计划在苏丹实施时面临复杂的环境。达尔富尔地区冲突不断，苏丹南部在数十年战乱



后面临人口回迁、基础设施不足和政局不稳等挑战，东部地区经济失衡导致民生凋敝，所有这些情况使得苏丹大部分地区食品没有保障。2007年，有关方面曾对紧急情况下开展学校供餐进行了研究与评估，发现在受战乱影响的地区，实施学校供餐的学校与不实施学校供餐的学校相比，可以更快地吸引那些流离失所的儿童，从而为实现社会稳定与融合发挥重要的作用。此项评估还发现，对受战乱影响的儿童来说，学校供餐可以在社会学意义上为其提供重要帮助（WFP 2007d）。

**复杂环境下实施学校供餐计划面临的挑战。**虽然学校供餐计划可以发挥很多积极作用，但在局势动荡地区开展此类计划的确面临众多挑战，关键是要在满足贫困人群的需求和在动荡地区开展学校供餐计划的可行性之间找到平衡点。制约因素主要包括交通不便、缺乏有能力在偏远地区管理学校供餐计划的合作伙伴、供餐模式缺乏灵活性、学校基础设施落后、社区管理学校供餐计划的能力不足、物流成本过高以及工作人员和受助人群缺乏安全保障。

该项目由世界粮食计划署协助苏丹教育部共同开展。

### ◎海地

海地政府在其“国家全民教育战略”中概述了学校供餐的实施方法。该战略要求项目覆盖30%的学龄儿童，并将贫困地区及被边缘化的地区列为重点。供餐服务模式建议把驱虫与添加微量营养素作为学校供餐计划的有机组成部分，同时还突出强调了加强“国家学校供餐计划”（PNCS）制度化建设的重要性。在海地，世界银行国际开发协会“全民教育”（Education for All, EFA）项目的学校供餐部分由海地“国家学校供餐计划”（PNCS）在部分选定地区执行，具体实施交由私营部门与非政府组织负责。该项目的目的是每天向每名儿童提供1000千卡路里，它救助的儿童达到45000人。国际开发协会还将依据圭亚那和巴西的成功经验，于2009—2010学年开办以社区为基础的学校供餐计划试点。2007年，世界粮食计划署支持的海地学校供餐计划使30万名儿童受益。

**海地的营养安全问题：强化现有机制。**海地政府、世界粮食计划署、世界银行、联合国儿童基金会以及世界卫生组织正在开展通力合作，以加

强相关营养项目的执行能力和实施效果，确保海地弱势人群的营养安全。相关技术援助项目采取了双管齐下的方法，一方面为现有项目提供实时建议以快速见到成效，另一方面在关注饮食营养的同时，采取措施为改善海地保障网的其他方面打下坚实的基础。

该项目主要关注的三个领域为：（1）知识与信息，包括制定服务计划、收集发育监测数据和开展全国儿童营养健康调查；（2）强化营养安全项目，包括在现有学校供餐计划中增加营养及家庭健康的内容、试行减少营养不良状况的新方法并鼓励社区参与；（3）加强营养安全的体制与制度建设。



## 学校供餐计划的设计与修订

前面的章节阐述了改进新学校供餐项目的设计以及重新评估现有项目，以确保学校供餐计划实现可持续发展并取得最佳效果的必要性。本章将重点介绍多个现有的项目设计工具以及两个新开发的设计工具，从而为项目的设计者和政策制定者提供必要的帮助。

现有工具多注重于项目的设计与实施，但缺乏对项目中可持续发展因素的指导与评估。尤其是在如何分析某一特定国家的政策体系、财政实力、出资方式、制度安排及执行能力等方面，需要提供必要的指南。在对不同供餐方式进行取舍，确定供餐计划的供餐内容、相关成本以及采购模式时，也需要对现有指南进行修订。为应对这一需求，本章节列出一份修改后的检查清单（详见附录3），用于指导新学校供餐计划的设计工作。

我们不仅需要在设计学校供餐的新项目时确保其实现可持续发展并取得最佳效果，而且需要重新评估和完善现有项目。对萨尔瓦多的个案分析表明（见附录1），需要投入大量的时间与财力才能实现由一种发展策略向另一种策略的转变。在越来越多的国家，政府与利益相关方就学校供餐计划的发展战略与运营方式开展对话时开始运用国家



磋商机制，并将此作为实现学校供餐计划国家化的起点。本节将介绍一个框架性工具（详见附录4），以便于重新设计学校供餐计划，并为所有项目参与方提供一个公共平台。

我们可以通过以上分析得出如下结论：需要根据新的研究成果和相关知识修订现有学校供餐计划的设计工具。

## 设计 & 实施新学校供餐计划的检查清单

附录3中的检查清单用于对新的学校供餐计划进行规划设计。该工具采取了逐步推进的方法，主要包括以下步骤：

- **问题分析：**评估并确定学校供餐计划的运营环境、发挥的作用以及需求。还包括详细的可行性评估，以及与学校供餐计划相关的政府政策分析。

- **目标定义：**根据评估和分析结果，阐明项目目标与预期成果。

- **目标设定：**根据评估结果，确定目标人群及目标区域。

- **膳食内容及食品分发模式：**根据项目目标、运营环境及成本、选择供餐内容、口粮种类和分发模式。

- **管理及实施安排：**包括学校一级的项目管理安排、监督和评估体系、协调及其他辅助措施。

- **风险管理及应急预案：**确定项目实施过程中可能存在的风险并制定降低风险的策略。

- **成本和预算管理：**将成本细化为开办成本和运营成本等，并列明可能的资金来源。

## 用于修订现有学校供餐计划的检查清单

近期人们十分关注学校供餐计划，所以很多国家就此展开了大讨论。作为将学校供餐计划列入国家政策的第一步，多国政府针对该议

题召开了国家磋商会议和研讨会。这就需要建立一个框架，来指导利益相关方与合作方展开上述对话，并为如何看待学校供餐计划及其对国家和地方产生的影响提供系统的思维方法。

附录 4 从认识与研究的角度为重新评估现有的学校供餐计划提供了一个评估工具，旨在为政府及其合作伙伴提供一个评估框架，用来评估现有学校供餐计划的质量及可持续发展的潜力。该工具还旨在为学校供餐计划顺利转化为国家项目提供路线图与策略基础。此外，它为政府及其合作伙伴搭建起一个框架，使他们得以在此框架内围绕一系列共同目标展开讨论和分析，并针对学校供餐计划采取相应的行动。因此，这一框架工具可以推进项目的国有化、增进政府与合作伙伴之间的对话、指导行动策划及能力建设，并有助于将资源集中在优先领域。

到目前为止，该框架工具已在阿富汗、海地、马拉维和巴基斯坦召开的学校供餐研讨会上得到运用，而且研讨成果已经成为完善现有项目并协调各利益方行动的行动计划。坦桑尼亚将此工具用作重新设计学校供餐计划的基础，而萨尔瓦多则利用此工具对学校供餐计划的转型进行个案研究（见附录 1）。

该工具共包括 5 个组成部分和 20 项指标性数据：

### 1. 强有力的政策体系

- 国家级减贫战略或类似的国家战略将学校供餐确定为教育干预和 / 或社会保障干预措施。

- 部门政策和策略将学校供餐确定为教育或社会保障干预措施（如教育部门的规划、社会保障政策）。

- 拥有与学校供餐或校园营养健康项目相关的具体政策，明确了项目目标、理论基础、实施范围、项目设计及资金来源。



## 2. 强有力的制度体系和协调机制

- 指定了专门的国家机构负责学校供餐计划的实施工作。
- 学校供餐的中央主管机构中设有具体部门负责项目的总体管理工作，该部门具备充足的人力、财力和专业知识。
- 拥有由利益相关方和合作方参加的跨部门协调机制。
- 拥有充足的人力和财力监督各地区的项目实施工作。
- 地区范围内具备充足的人力和财力用于设计和实施项目。
- 有充足的人力、财力和相关设施来实施项目。

## 3. 稳定的资金来源及项目规划

- 学校供餐纳入国家规划和预算体系，并且实现制度化。
- 为学校供餐计划拨付专项预算，并建立了由政府或捐助者出资的国家基金，以满足项目长期发展的需要。

## 4. 完善的项目设计及实施

- 项目目标与本国实际情况及政策体系相符。
- 根据项目目标以及实际情况，确定适当的目标群体和目标设定标准。
- 根据项目目标、实施环境、当地饮食习惯、食品供应情况及营养要求（需求方），确定合理的供餐方式和膳食内容。
- 食品采购和运输工作应当本着就近原则和经常化原则，并充分考虑到成本、实施方的执行能力、本国粮食生产能力、食品质量及供应链是否稳定（供给方和采购方）等因素。
- 合理计算供给与需求量，确定项目所需食品中可以由本地供给的比例。
- 作为项目机制的重要组成部分，建立有效的监控与评估体系，用于项目的实施与反馈工作。

## 5. 社区参与及社区所有（教师、家长、学生）

- 社区参与项目设计。

- 社区参与项目实施。
- 社区尽其所能为项目提供资助（现金或实物）。

## 项目设计者的工具包

表 7.1 为项目设计列出了从初期评估到实际规划的部分可选工具。该列表尽可能标明了工具的网址以供查找，同时与世界粮食计划署取得联系可以获得所有工具的信息。

表 7.1 设计和实施学校供餐计划的工具列表

工具名称	描 述
项目评估工具	
粮食安全及脆弱性分析	深度评估粮食短缺、生计风险和潜在的粮食安全问题并提供相关信息。 可用于分析情况、设定目标并制定风险缓解计划。
“以购买促发展”评估	提供有关全国农业生产的信息，并对妨碍小农户农业生产和小农户协会生产能力的因素以及影响小农户进入市场的因素进行分析。 可用于规划供餐内容以及制订采购策略和风险化解计划。
粮食价格上涨评估	提供本地区和本国的粮食价格信息，并对粮食价格上涨对粮食短缺、民众生活、教育以及营养均衡的影响进行评估。 可用于分析问题和项目设计。
项目设计与实施工具	
学校供餐手册	提供有关项目设计与实施的详细信息，包括对供餐内容的考虑、目标定位、社区工作、监测与评估以及辅助性干预措施。 该手册正在修订中，新版手册于 2009 年出版。
重新设计和评估学校供餐计划的工具	如附录 4，使用各种数据指标全面评估学校供餐计划的运营质量。 还依据此工具提供了一至三天的研讨会资料。 培训研讨会筹办者的工作处于准备阶段。
学校供餐目标设定指南	为稳定环境下、紧急状况下及复苏环境下学校供餐目标地域和目标学校的设定提供指导。 该指南正在修订中，新版指南于 2009 年出版。



续表

工具名称	描 述
紧急状况下的学校供餐指南	为紧急状况下运营学校供餐计划提供指导。 该指南正在修订中，新版指南将于 2009 年出版。
供餐内容计算器	使用 Excel 程序计算各种食品的营养价值，列明卡路里、维生素和矿物质含量，并与每日所需营养摄入量进行比较。
学校供餐计划牛奶用量检查清单	描述了评估学校供餐计划牛奶用量时需要考虑的一系列因素。
世界粮食计划署学校供餐计划文件	详细说明了世界粮食计划署在一国推行学校供餐计划的情况。 <a href="http://www.wfp.org/operations/list">http://www.wfp.org/operations/list</a>
教育资料	对世界粮食计划署 2002 年至 2006 年间收集的监测与评估数据进行整理和分析，深化对学校供餐计划的学习与认识。 <a href="http://www.schoolsandhealth.org/sites/ffe/Key%20Information/Food%20for%20Education%20Works%202006.pdf">http://www.schoolsandhealth.org/sites/ffe/Key%20Information/Food%20for%20Education%20Works%202006.pdf</a>
世界粮食计划署“本土采购”式学校供餐计划	为“本土采购”式学校供餐计划提供行动框架。
联合国粮农组织的小学营养教育	为开办营养学课程提供指导意见。 <a href="http://www.fao.org/docrep/009/a0333e/a0333e00.htm">http://www.fao.org/docrep/009/a0333e/a0333e00.htm</a>
联合国粮农组织开办的学校种植园	协助教师、学生家长及社区对学校种植园进行规划和完善。 <a href="http://www.fao.org/docrep/009/a0218e/A0218E00.htm">http://www.fao.org/docrep/009/a0218e/A0218E00.htm</a>
启动：OVC 食品援助项目	解释 OVC 等术语；为 OVC 项目提供指导意见，包括需求评估、项目定位、寻求合作方以及监测与评估。 可用于现金和食品转移项目。
对受艾滋病威胁的弱势儿童实施社会保护：向统一目标迈进	介绍社会保障领域新近取得的进展及其对艾滋病而言所具有的重要意义。学校供餐作为一种社会保障机制具有预防、保护、促进和改造作用。 <a href="http://www.crin.org/docs/Social%20Protection%20Greenblot.pdf">www.crin.org/docs/Social%20Protection%20Greenblot.pdf</a>
艾滋病时代的社会保障：审视食品干预手段的作用	从不同角度解读社会保障和社会保障网络进行解读；审视食品干预手段对受艾滋病威胁的孤儿和弱势儿童的保护作用。 <a href="http://www.wfp.org/sites/default/files/Social_Protection_in_the_Era_of_HIV_and_AIDS_EN.pdf">http://www.wfp.org/sites/default/files/Social_Protection_in_the_Era_of_HIV_and_AIDS_EN.pdf</a>

续表

工具名称	描 述
HIV 背景下的食品援助项目	为 HIV 背景下设立的食品援助项目提供全面指南，并从教育、社会保障网络和民众生活等角度探讨学校供餐。 <a href="http://www.fantaproject.org/publications/fapch.shtml">http://www.fantaproject.org/publications/fapch.shtml</a>
紧急情况、持续性危机和早期重建期间的 INEE 最低教育标准	将学校供餐视为紧急状况下教育工作的一部分，并为该计划的设计及实施提供指南。最低标准手册和工具包包括学校供餐计划检查清单和指南。 <a href="http://www.ineesite.org/toolkit/">http://www.ineesite.org/toolkit/</a>

资料来源：本书作者。

注：INEE：Instituto Nacional para la Evaluación de Educación；OVC：孤儿及弱势儿童。

## 其他参考信息

- [www.wfp.org/food\\_aid/school\\_feeding](http://www.wfp.org/food_aid/school_feeding)（世界粮食计划署针对学校供餐采取的措施、学校供餐行动、与合作方开展的工作、相关文件、新闻）
- [www.wfp.org/country\\_brief](http://www.wfp.org/country_brief)（世界粮食计划署在各国的项目情况，包括学校供餐计划）
- [www.schoolsandhealth.org](http://www.schoolsandhealth.org)（有关学校供餐及其他校园健康与营养项目的资源、文件、国别信息、新闻及有关活动）
- [www.unesco.org/education/fresh](http://www.unesco.org/education/fresh)（用于各类校园健康与营养干预措施的工具包，包括学校供餐计划）
- [www.gcnf.org](http://www.gcnf.org)（全球儿童营养基金会网站，该机构致力于协助发展中国家设立并扩大学校供餐计划）
- [www.sign-schoolfeeding.org](http://www.sign-schoolfeeding.org)（有关加纳的“本土采购”式学校供餐计划以及荷兰政府对该项目予以支持的信息）
- [www.worldbank.org/education/schoolhealth](http://www.worldbank.org/education/schoolhealth)（世界银行开展校园健康与营养项目的相关情况）



- [www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets)（世界银行在实施社会保护措施以及建立社会保障网络方面采取的行动）

## 专栏 7.1

### 世界粮食计划署对学校供餐计划的援助情况

世界粮食计划署资助 70 个国家推行学校供餐计划，每年惠及人群达 2000 万名儿童，主要负责其中的食品采购和运输工作。世界粮食计划署与各国政府开展合作，以确保学校供餐计划在基础教育中发挥积极的辅助作用，而不是对正常的教育工作造成干扰。社区和学生家长在各学校的学校供餐计划管理中发挥着重要的作用。各国政府在项目中的参与程度因具体情况不同而有所差别。在最不发达国家以及在紧急情况下和不稳定的环境下，世界粮食计划署在项目资金来源及管理方面承担起了主要责任。在相对稳定的地区和环境里，当学校供餐被视为政府的工作重点时，各国政府会逐步承担起项目的管理和筹资工作，并最终不再需要外部援助。在政府逐步承担起项目的筹资和管理过程中，世界粮食计划署的职责由采购和运输粮食逐步转变为提供政策建议和技术支持。

世界粮食计划署是全球低收入国家学校供餐计划最主要的援助组织，援助金额超过 3.75 亿美元。2007 年，该组织在 69 个发展中国家采购粮食的总支出为 6.12 亿美元。2008 年，在发展中国家的粮食采购额达到 8.82 亿美元。

世界粮食计划署正在开展试点工作，通过“以采购促发展”计划，从本地小农户处购买项目所需的部分粮食，旨在有效地融合世界粮食计划署的购买力与合作伙伴的技术支持，使小农户和低收入农户得以充分进入市场。世界粮食计划署预计，未来 5 年内向该组织出售粮食的小农户，年收入有望实现增长。世界粮食计划署希望该署关于

本地采购以及促进小农户进入农产品市场等诸多好的做法，能够成为该组织的既定政策并在今后的项目中得以贯彻实施。同时，世界粮食计划署还将与各国政府以及农业领域其他公私合作伙伴一起分享相关经验教训。

世界粮食计划署将重新规划其食品采购工作，并向当地农户传授知识与经验，从而在引导农户增强市场竞争力方面发挥积极作用。今后5年，粮食计划署将在以下国家开展这方面的试点工作：阿富汗、布基纳法索、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、危地马拉、肯尼亚、老挝、利比里亚、马拉维、马里、莫桑比克、尼加拉瓜、卢旺达、塞拉利昂、苏丹、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚。上述国家及其他国家正将新型采购模式用于学校供餐计划。为此，世界粮食计划署正在对项目的供餐内容进行分析，以确保这些食品尽可能为本地种植和生产的营养食品，同时精心调整学校供餐计划的食物来源，确保将本国的生产能力和小农户的因素考虑进去。

◎ 2007年世界粮食计划署学校供餐计划的主要数据

受益人群：1930万人

性别：48%为女童

按地区划分：

拉丁美洲：8.7%

中东和中亚：3.4%

南亚和东南亚：35.8%

撒哈拉以南非洲地区：51.8%；其中，东部和中部非洲为21.3%，南部非洲为9.7%，苏丹为4.1%，西部非洲为16.7%。

按供餐方式划分：

校内餐：90.4%

口粮拿回家：9.6%

粮食分发：53.5万公吨

支出概算：3.57亿美元



## 专栏 7.2

**个案研究：由第三阶段向第四阶段过渡的学校供餐计划**（详见表 4.1）

## ◎ 肯尼亚

在过去 28 年中世界粮食计划署一直为肯尼亚的儿童提供校园餐。2008 年共向 3800 所学校中的 121 万名儿童提供 20 校园餐，覆盖了全国 63 个地区的贫困区域和内罗毕的 6 个贫民区。实施该项目的主要目的在于提高入学率和出勤率。与该国平均水平相比，项目目标区域的儿童入学率和出勤率处于全国最低水平，且入学儿童性别比例严重失衡，造成这一情况的主要原因是传统观念、落后的学校设施、贫困以及饥饿。

**增加政府财政投入。**在过去几年，肯尼亚政府已开始通过实物转移的方式向学校供餐计划提供由本国生产的食品。项目管理也正在逐步移交政府。肯尼亚政府在购买并提供项目所需食品方面接受外部援助，而政府自身主要负责向受助学校分发食品。将社区出资计算在内，据估计肯尼亚学校供餐计划的运营费用约为每年人均 28 美元。

每所受助学校还接受来自学生家长和社区成员的大量捐助。学校管理委员会负责项目的总体管理以及确定向每名学生收取的费用。如果家长无力支付现金，也可以劳务或实物支付。学校平均每年向每名学生收取的费用，根据学校所处城乡地区不同大约为 100 至 300 肯尼亚先令（约合 1.38 至 4.17 美元）。

肯尼亚政府最近推出了一项“本土采购”学校供餐计划，计划从 2009 年第一学期开始，为原先由世界粮食计划署资助的 55 万名在校儿童提供校园餐。2008/09 财年政府已经为该项目拨付首期经费 600 万美元，并已选定 28 个较落后的农业区为新项目提供食品，资金将直接拨付至学校用于在本地购买谷物、干豆和食用油。

# 重要成果及研究议程

在前面的章节中，我们探讨了学校供餐计划的实证基础，其目的是为了更好理解如何能够在以下两种情况下有效地实施学校供餐计划：（1）将学校供餐计划构建成一个富有成效的保障网络，以应对当前全球危机对社会造成的冲击；（2）将学校供餐视为对人力资本的可持续性投入，力争在全球范围内实现“全民教育”并为贫困人群提供社会保障这一长远目标。

### 重要研究成果

本节将对相关研究取得的重要成果进行总结。

#### 目前学校供餐计划的全球覆盖情况

- 每个国家（有相关数据的国家）都在力求以某种方式并在一定的范围内为在校儿童提供食品。
- 在我们掌握相关数据并有财力实施学校供餐计划的高收入和中等收入国家，全面的学校供餐计划已基本普及。
- 目前学校供餐计划普及率最低的是那些最需要推行学校供餐计划的国家。



学校供餐在部分国家已基本普及，而另一部分国家则严重滞后，这为有关发展合作伙伴提供了一个重要契机，可以协助各国政府推出社会保障网络以应对当前的全球危机，同时撒下希望的种子，使学校供餐计划转变成对人力资本和社会保障措施的长期投入。

### 学校供餐计划的益处

- 学校供餐有益于社会保障和教育事业的发展，这是促使各种社会力量不断加大对学校供餐计划支持力度的首要动因。

- 学校供餐计划所能发挥的社会保障作用在于，它不仅能够迅速应对社会受到的冲击，而且能够起到长期的社会保障作用。

- 学校供餐计划有利于促进提高儿童入学率、出勤率、认知能力和学习成绩等教育指标。当然，这种促进作用的效果因学校供餐方式的不同而有所差异。

- 设计完善的学校供餐计划（包括微量营养素强化和驱虫等辅助性措施在内）有助于改善儿童的营养状况。此计划应该与现有的幼童营养计划相辅相成，而不是与其争夺资源。毫无疑问，幼童营养计划依然是人们在消除营养不良行动中优先考虑的措施。

学校供餐对社会保障和教育工作的促进作用表明，上述两个领域有必要更加系统地推动学校供餐计划的发展，包括对供餐项目的研究、设计以及政策讨论等。

### 学校供餐计划的可持续发展

- 低收入国家开办学校供餐计划的成本差异巨大，而且存在着较大的成本控制空间。

- 当各国的经济发展由低收入国家转变为中等收入国家时，学校供餐计划成本相对于教育成本的比例将大幅下降。因此，我们有理由重点支持在低收入国家推行学校供餐计划。

- 学校供餐计划实现可持续发展的前提是，将学校供餐纳入国家

的主流政策和计划（特别是教育计划），明确它可获得的财政支持，并且提高国家的执行力。

- 学校供餐计划的设计从一开始就要考虑到它的长期可持续性，并随着项目的推进不断予以修订，这一点十分重要。如果各国政府对外部援助的期限有一个清楚的认识，拥有一套系统的策略来增强自身的制度能力，并为实现项目的国有化制定了具体计划和详细时间表，那么这将对各国百益而无一害。

如果将对学校供餐的支持与教育领域业已开展的发展合作项目，如“全民教育快车道倡议”，进行有机融合，其优势将更加明显。

### **学校供餐项目设计的取舍**

- 现有供餐方式存在着较大的成本和效益差异，而且针对各地的不同情况和能力差异需要选择不同的供餐方式。

- 在预算资金有限的情况下，项目的定位对于能否为目标群体提供最大的帮助，以及能否实现成本效益最大化至关重要。

- 使用教师进行备餐工作会带来高昂且本可以避免的机会成本，此外，学校供餐本身会涉及燃料和包装等问题，这也会引发较为严重且可以避免的环境问题。

- 学生和社区的参与对项目的可持续发展可起到决定性作用，但在项目的设计中应力求避免过多占用教育资源，并由此带来负面影响。

制定行之有效的学校供餐计划需要以实证为基础，以便在各种目标设定方法、供餐方式以及成本之间作出合理取舍。为此，特别需要针对现有的供餐方法和方式收集更加详尽的成本效益数据。

### **采取适合本地情况并有利于实现国有化的制度设计和采购模式**

- 项目的制度设计及采购模式应当符合本国国情，尤其是在政策、资金和能力方面。

- 学校供餐计划的管理日益分散，这反映出教育供餐计划的管理



正逐渐向校本管理的方向发展。

- 对已实现国有化可持续发展的学校供餐计划进行个案研究时发现，这些项目得益于中央政府指定管理机构，通常为教育部门，而地方各级有关部门具有良好的项目执行能力。

- 虽然学校供餐计划的国有化是实现项目可持续发展的关键因素，但是包括公共部门管理、私营部门管理和公私合作管理在内的多种实施方法也能够卓有成效地推行这些计划。

- 制度体系的作用和职责在很大程度上取决于采购模式和食品来源。在国家学校供餐项目中，两种最为常见的采购模式为国内采购和本地采购。这两种采购模式也正在变得日益普及。

- 各国将本地采购视为促进学校供餐计划可持续发展的重要手段，同时注意运用项目的购买能力促进本地农业经济的发展。

- 在实现项目国有化的过程中，社区支撑的学校供餐计划在低收入国家并不是一个行之有效的运营模式，因为这种模式往往采用收费的办法，而这可能会妨碍儿童接受教育，特别是贫困儿童和女童。该模式只有在食品供应较为充足的地区才能有效运行。

我们在这一领域面临的主要挑战，是如何从一开始就考虑到项目的可持续发展。对已实现国有化的学校供餐计划进行个案分析，可以为寻求此种发展途径的国家提供有益借鉴。同时，我们也有必要对一些好的做法进行评估，如本地食品采购，它既有益于在校儿童，也可以促进本地经济发展。

## 研究议程

我们在编写此书的过程中认为有必要对以下方面开展研究。

**建立全球学校供餐计划覆盖面和运营情况数据库。**目前最为完整的数据库为世界粮食计划署的自建数据库，但是它收集的信息只包括

该署在低收入国家运营学校供餐计划的情况，并不包括由各国政府及其他机构管理及运营的项目情况。因而目前无法评估学校供餐计划在全球范围内覆盖的人群和覆盖情况、不同项目之间的成本差异、项目的运营情况或不同供餐模式的普及情况。

**评估学校供餐相对于其他社会保障网项目的优势。**人们担心目前获得的数据不足以反映真实情况，因此有必要研究社会保障网项目在非洲低收入国家的运行情况。其他社会保障网项目，特别是有条件的现金转移项目，在上述国家难以大规模开展，且数量极少，而学校供餐往往是为数不多可以立即实施的社会保障措施之一。对未来进行规划需要更清楚地了解学校供餐与其他社会保障网项目相比具有哪些优势。

**评估和研究各种学校供餐项目的设计可能产生的教育效益。**我们认为有必要开展大规模的随机试验，为确定学校供餐计划对教育成果的影响提供可靠依据，同时也有必要研究学校供餐计划的各种模式。目前很少人有针对教育成果与以下二者之间的联系开展研究：（1）营养强化饼干和其他强化食品——目前关于食品营养强化成效的数据大多由其他研究成果推断而来；（2）口粮带回家。此项研究还应当评估不同的制度设计及其对供餐成效的影响。

**评估和研究各种学校供餐项目的设计对儿童营养水平的潜在影响。**这一直是学校供餐项目设计中颇受争议的一个问题，部分原因是人们普遍认为提高幼儿的营养水平才是营养工作的优先领域。当前需要围绕海地政府与世界粮食计划署、世界卫生组织、联合国儿童基金会及世界银行发起的联合倡议开展研究，该倡议旨在提高营养相关项目的执行能力及效果。例如，在现有学校供餐计划中增加有关营养和家庭健康的内容。同时，我们还需要研究利用学校供餐计划提高幼儿营养水平，在成本效益方面是否优于直接对幼儿采取的营养干预措施。

**系统评估各种供餐方式的成本以及造成各国供餐成本差异巨大的**



**决定性因素。**在不同的低收入国家实施学校供餐计划存在着显著的成本差异。这意味着如果能够更清楚地了解决定成本的因素，那么就存在着较大的成本控制空间。供餐方式与成本的联系应引起重视。此外，目前还缺少营养强化食品（无非洲国家的数据）和“口粮拿回家”供餐方式的相关信息。

**各种供餐方式的成本效益及比较优势。**开办学校供餐计划应当因地制宜，在供餐方式的选择上应当综合考虑项目的运营成果和运营成本。这就要求对不同供餐方式所能产生的效益与其相对成本进行较为准确的估算。例如，虽然有研究表明某些供餐方式的影响可能小于其他供餐方式，但这种差别的程度却不得而知。

**对已成功实现学校供餐计划可持续发展的国家进行个案研究。**各国的情况通常非常复杂，特别是那些同时采用多种学校供餐方式而且每年都在调整供餐方式的国家。学校供餐方式的转换不一定是线性的，特别是在那些因遭受社会冲击，而导致学校供餐计划出现倒退的国家。开展个案研究可以为项目实现可持续发展提供指导和借鉴，并且有助于确定实现这种转变的关键因素，其中包括各国如何为项目筹措资金，以及各国如何利用自身的实力承担项目的费用。研究内容应当涵盖项目实施中一系列可供选择的方案，包括公共部门、私营部门、公私合作伙伴关系、宗教和民间组织以及社区等在项目管理运营中的作用。

**本地采购在促进经济和社会发展，以及通过提高成本效益实现项目可持续发展中的作用。**有数据和资料表明，本地采购在中高收入国家可以产生巨大效益。目前有必要加大力度研究本地采购在非洲国家可产生的潜在效益，其中包括对本地采购与其他采购模式的成本效益进行比较研究。

**不断开发用于学校供餐计划设计的技术指南及信息管理工具。**现有学校供餐计划设计工具需要根据新的研究成果和信息不断进行升级，尤其是对项目可持续发展因素的指导与评估。

## 萨尔瓦多的学校供餐计划： 项目国有化案例初步研究成果

2008年，萨尔瓦多的学校供餐计划全部实现国有化，项目的实施完全交由政府负责。在此前的23年间，该国学校供餐计划的实施一直依赖于外部合作方（主要是世界粮食计划署）。萨尔瓦多的学校供餐计划始于1984年，当时该国处于战乱状态，项目初期计划覆盖农村地区学前班至六年级学生20万人。签署和平协议5年后的1997年，政府开始接管学校供餐计划的管理工作，世界粮食计划署则开始从粮食保障状况良好的省份退出。

目前，政府通过2008年建立的信托基金接受世界粮食计划署的技术援助以及物流和采购支持。世界粮食计划署正在依据此项协议，按照“以购买促发展”的倡议开展采购创新的试点工作，力争将本地采购与学校供餐计划联系起来。

### 项目国有化研究

2009年，萨尔瓦多政府与世界粮食计划署决定开展联合研究，研究对象为1984年至2008年萨尔瓦多学校供餐计划逐步实现国有化的整个过程。



## 研究目标

此项研究旨在探讨国有化过程中的关键环节以及经验教训，具体目标如下：

- 分析萨尔瓦多政府和合作方为促进项目实现国有化而采取的各种措施或行动；
- 提供可供其他国家借鉴的做法和经验；
- 总结不足之处以供其他国家参考。

## 研究方法

此项研究涵盖了 1984 年至 2008 年的学校供餐活动，主要研究方法是查阅文献并有针对性地走访政府及相关合作方工作人员。研究成果取决于历史资料的丰富程度，1984 年至 1992 年的资料比较缺乏，1992 年至 2009 年初的数据资料则保持了较好的连续性。但是，萨尔瓦多政府和世界粮食计划署各自提供的资料存在部分出入。下面介绍的是依据现有资料取得的初步研究成果。由于今后可以收集到更多的信息，此研究成果仍处于动态发展之中。

此项研究主要围绕以下两个问题进行：

1. 现状如何？确定项目当前的状况和取得的成就。
2. 目标如何达成？找出项目国有化过程中采取的一系列举措与行动。

本研究运用以下框架结构对上述两个问题作出解答，以达到对项目开展研究的目的。

类别	现状如何？	目标如何达成？
政策体系	国家减贫战略和部门政策中的学校供餐工作，以及作为一项具体政策的学校供餐工作	随着时间的推移，政策走向有何变化？世界粮食计划署及相关合作方采取了何种措施以影响政策的走向？遇到了哪些挑战？是如何应对的？

续表

类别	现状如何?	目标如何达成?
制度体系	现有机构的职责、政府有关部门实施项目的能力、协调机制、分散化机构的项目执行能力	机构的执行能力是如何逐步建立起来的? 如何得到加强的? 遇到了何种挑战? 是如何应对的?
资金来源	目前国家计划内的学校供餐计划、资金的来源、可能出现的资金缺口	项目资金的来源如何由世界粮食计划署转变为本国政府? 项目的资金来源有哪些? 政府作出了怎样的安排? 在此过程中世界粮食计划署提供了哪些帮助? 遇到了何种挑战? 是如何应对的?
项目设计	现有目标、目标设定、受助群体、供餐内容	随着时间的推移, 项目的目标或受助群体是否发生过变化? 是否改变或调整了供餐内容以适应本地生产的食物? 是如何变化的?
项目实施	目前的采购及物流安排、本地及本地区食品的采购量、需求与供给情况、监测与评估、辅助性措施	长期以来采购和物流工作是如何进行的? 遇到了哪些主要的挑战? 成功的经验有哪些? 监测与评估有哪些成功之处和问题? 驱虫及其他工作是如何开展的?
学校的供餐安排及基础设施情况	目前社区在项目设计、实施和监测中的作用, 社区参与项目的情况, 规划流程及工作重点的确定	随着时间的推移, 社区在项目中的作用有何变化? 是如何得到加强的? 遇到了哪些挑战? 成功的经验有哪些?

## 现状如何：萨尔瓦多学校供餐计划的现状

萨尔瓦多的学校供餐计划每年惠及约 87 万名儿童，受助对象为该国农村及低收入城市地区的 5 岁至 15 岁儿童。作为一项促进社会发展的重要举措，该项目的实施旨在满足儿童的食品需求，提高儿童的入学率和出勤率，改善受助儿童的健康水平。该国的学校供餐计划还起着社会保障作用，为贫困家庭提供帮助。2008 年，项目实施范围进一步扩大，开始向受食品价格上涨影响的居民提供援助。



萨尔瓦多的学校供餐计划之所以能够不断扩大并实现可持续发展，是得益于数名政界高层人士的支持。目前，学校供餐计划已成为该国针对青少年儿童开展的跨部门发展项目“健康校园”的主干内容。

政府官员普遍认为，鉴于公众对学校供餐的需求度较高，停办或缩小该项目的规模将在政治上产生负面影响。在前两届总统竞选活动中，学校供餐计划已成为重要的政治指标，这表明在政治层面上，萨尔瓦多的学校供餐计划具有可持续发展的潜力。

本节主要从以下5个方面探讨项目的现状：（1）政策体系，（2）制度体系，（3）资金来源，（4）项目的设计与实施，（5）学校的供餐安排及基础设施情况。本节还将探讨项目目前存在的主要优势及面临的挑战，以及教育部门在项目推进过程中需要应对的一些问题。

### **国家政策体系**

萨尔瓦多政府在政策和资金方面对学校供餐计划予以全力支持，该项目还是一项名为“健康校园”的跨部门学校健康与营养倡议的重要组成部分，该倡议由专门负责重大社会保障项目的机构管理，而这一机构由第一夫人领导，并直接隶属于总统办公室。萨尔瓦多政府将学校供餐计划写入了《全国教育规划》和《政府规划》之中。更为重要的是，该国政府还将此项目纳入了教育部的运营计划中，这一做法确定了学校供餐计划的预算需求。

有政府官员认为，政府是否在政治和财政上予以支持，是决定项目能否实现可持续发展的重要因素之一。在萨尔瓦多，学校供餐项目得到了总统和政府各部门的全力支持，并且国家预算还为此拨出了专款。

### **制度体系**

如前所述，学校供餐计划作为跨部门倡议的一部分，由隶属于总统办公室的一个机构直接管理。但是项目的设计、管理和实施则由教育部负责。教育部内设有专职部门负责学校供餐计划的日常工作。该

部门主管生活技能、健康和营养及学校供餐等与基础教育相关的辅助性项目，它由 1 名负责人及 10 名全职公务人员组成，并拥有相应的预算经费。

“健康校园”倡议的督导和协调工作由全国指导委员会负责。该委员会的主席为第一夫人，成员包括教育、卫生、农业和公共工程部部长。此外，委员会还设有一个技术工作组，负责委员会决策的执行工作。

萨尔瓦多共设 14 个省，每个省均成立了跨部门小组负责本区域内的项目管理工作，各市则设有专门的人员和机构负责食品的仓储和配送工作。各个学校成立了由校长牵头、学生家长和教师组成的学校供餐委员会，负责项目的日常管理工作。

### **资金来源**

项目运营所需资金目前由政府全额拨付。2005 年，该国议会通过决议，在国家预算中为学校供餐计划拨付专门款项。此后，项目所需资金的绝大部分都来自预算拨款，其余部分则由信托基金支付。该基金设立于 1999 年，资金来源为国家电信公司私有化的收益。国家通过法律，要求将基金的利息收益全部用于包括学校供餐计划在内的社会保障项目。2008 年，该基金为项目出资约 300 万美元。学校供餐计划现已被纳入教育部的年度预算，2009 年度的预算拨款为 1700 万美元。

### **项目设计与实施**

萨尔瓦多的学校供餐计划目前为超过 87 万名的在校儿童提供校园餐。每份校园餐包含的卡路里和蛋白质分别占到每名儿童每日所需摄取量的 26% 和 20%，供餐内容包括大米、食用油、营养强化饮料、豆类、牛奶和糖。

该项目设定目标时以以下研究为基础：利用萨尔瓦多教育部提供



的信息开展的两项研究，以及在世界粮食计划署的帮助下对该国儿童营养水平进行的两次评估。最终确定项目受助群体为该国农村及低收入城市地区所有公立学校中 5 岁至 15 岁的儿童（学前班、小学及初中）。萨尔瓦多的学校供餐计划现已在全国所有 14 个省份推行。

教育部还建立了项目监测和评价体系，汇总来自总统办公室协调部门、教育部和世界粮食计划署的信息，同时还负责收集与受助学校相关的信息。

虽然萨尔瓦多学校供餐计划的管理和资金筹措工作已经完全交由政府承担，但教育部仍需要依赖外部提供技术支持以提高项目的运营效率。2008 年，该国教育部与世界粮食计划署签订了新的协议。根据该协议的规定，世界粮食计划署将协助萨尔瓦多政府做好食品采购和物流方面的工作，开展修订供餐内容及培训方面的研究，重新评估项目的目标设定流程，并着手建立项目食品的战略储备。上述工作所需经费均由萨尔瓦多政府拨付。

世界粮食计划署利用其在该地区采购食品的经验，提高了萨尔瓦多学校供餐计划采购流程的效率。2008 年，世界粮食计划署在采购项目所需食品过程中为政府节约资金约 300 万美元，节余款项都用于提高项目覆盖率以及增加食品供应种类。由于该国存在季节性粮食短缺，因而除进行国内采购外，还需要在地区范围内进行部分采购工作。目前世界粮食计划署计划根据“以采购促发展”倡议探索建立本地采购机制。

### **学校的供餐安排与基础设施**

食品配送每年进行三次，食品储存在各市的政府仓库中。然后，学生家长和教师组成的委员会负责将食品由配送点运送至学校进行储存、管理和分发。

社区委员会负责每日的备餐以及向儿童发放食品的工作。委员

会可以自行决定雇用厨师、社区成员还是使用志愿者进行备餐工作。2009年初的基线调查表明，大约 70% 的受访学校依靠志愿者（通常是在校儿童的母亲）进行备餐工作，有 30% 的受访学校雇用厨师。

由于进行了广泛的培训与宣传，项目的社区参与度比较高。在上文所述的调查中，有 80% 的受访学校的学生家长参与备餐工作，参与食品发放工作的比例也高达 70%。

学校的基础设施存在一定问题。约有 67% 的学校拥有厨房等备餐设施，但在其余 33% 的学校中，家长们不得不在校外进行备餐工作。绝大多数学校没有可供学生就餐的合适场所，近 60% 的学校缺乏备餐所需要的洁净水。这些均是今后几年内亟需解决的问题。

## 如何达成目标：浅析萨尔瓦多学校供餐计划的转化过程

萨尔瓦多花费了大约 23 年的时间才实现学校供餐计划的国有化。本节将根据相关文献以及对政府和世界粮食计划署官员的走访再现这一转型过程。

本节还将分析项目国有化过程中的主要措施或行动，而且同样遵循了上文提到的五个方面：（1）政策体系，（2）制度体系，（3）资金来源，（4）项目的设计与实施，（5）学校的供餐安排与基础设施。本分析旨在阐明转化过程中各个阶段的重要环节或工作。

### **萨尔瓦多学校供餐计划转化过程的转折点**

如图 A1.1 所示，萨尔瓦多学校供餐计划实现国有化的过程历时 23 年。1984 年项目启动时，其资金来源与管理主要依靠世界粮食计划署的支持（第一阶段）。12 年之后的 1996 年，萨尔瓦多政府将该项目纳入了由该国第一夫人发起的“健康校园”计划之中。在此期间，由于得到了来自捐助方（主要为美国国际开发署）的稳定资助，政府开始接管项目的部分工作。2005 年，该国议会通过决议，在国家预算中



为学校供餐计划拨付专门款项并使之制度化。2007 年底，世界粮食计划署最终将该项目全部交由萨尔瓦多政府负责（第五阶段）。最近，该国政府请求世界粮食计划署在食品采购与物流方面给予支持，所需资金由政府通过专项信托基金进行拨付（详见上节内容）。

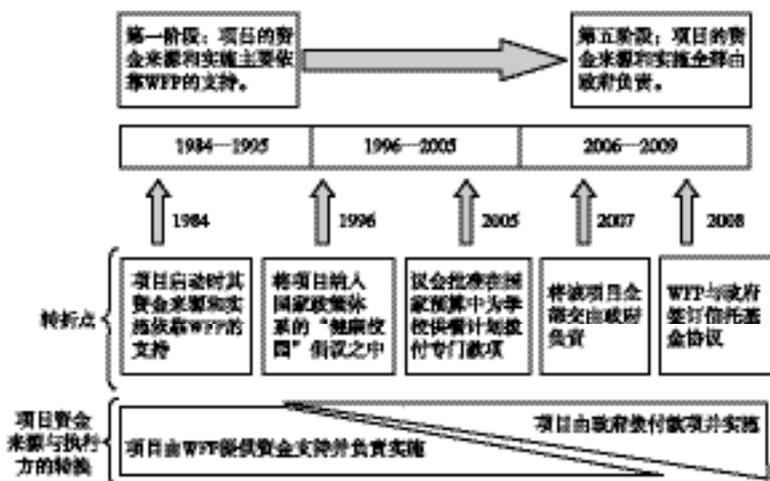


图 A1.1 萨尔瓦多学校供餐计划转化过程的转折点

## 转化过程

图 A1.2 以较为直观的方式呈现了项目的转化过程，并着重突出了其中的关键环节和步骤。

### 奠定基础阶段（1984—1995）

在 1984 年至 1995 年的 11 年间，项目的运营从资金来源到管理主要依靠世界粮食计划署。在此阶段，除提供食品援助外，世界粮食计划署还协助教育部建立了相关的制度体系（包括成立技术与指导委员会，以及在教育部内设立项目主管部门）。上述工作为教育部日后接手项目管理工作奠定了良好的基础。

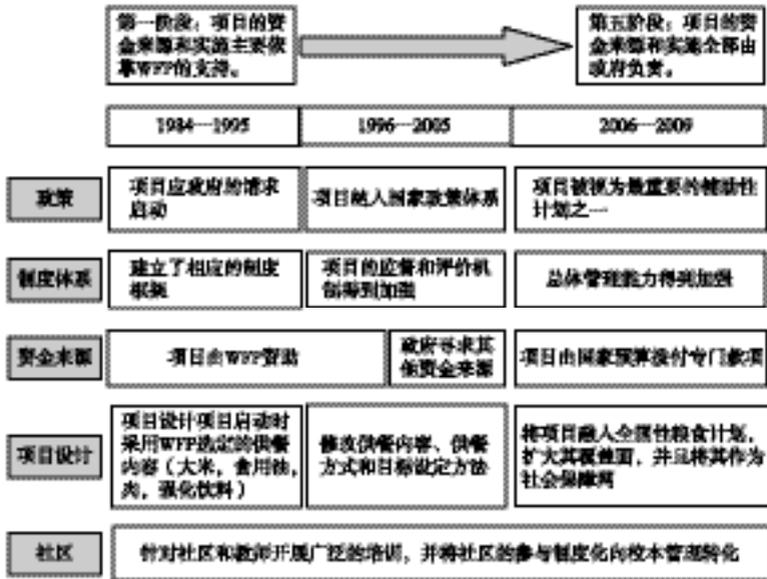


图 A1.2 萨尔瓦多学校供餐计划转化过程的主要步骤

来源：本书作者。

### 项目制度化阶段（1996—2005）

1996年至2005年是项目转化的关键时期。在这一时期，政府将学校供餐计划确定为促进本国经济发展的战略计划，并将其纳入更为广泛的政策体系中。此外，萨尔瓦多政府还不断开发除世界粮食计划署之外的其他资金来源，探索不同的项目实施模式（包括多次调整供餐内容和食品配送机制），并通过广泛的培训增强了政府的执行能力。在此期间，政府预算最终为项目的实施提供了稳定的资金来源，有效地促进了项目的制度化与可持续发展。此阶段的转化得益于政府高层人士的有力支持，其中包括两位第一夫人及现任教育部长。这一时期还开展了广泛的项目能力建设作。



### 在探索和实践 中成长（2006—2008）

在实现学校供餐计划国有化的过程中，教育部逐渐遇到一些问题。政府官员称，项目实施过程中最具挑战性的莫过于食品的采购与物流工作，而这两个环节对于能否成功推行与食品相关的项目至关重要。萨尔瓦多的学校供餐计划似乎在很大程度上已经成为教育部的负担，并影响到正常的教育管理工作。由于缺乏采购经验，再加上本地市场上的粮食价格畸高以及该国与采购相关的法律不断变化，一度使食品供应陷入中断的危险。2007年，教育部原计划进行三次食品配送，但实际上只实施了两次，导致下半年众多学校的食品供应中断。随后，教育部吁请世界粮食计划署成为该项目的战略伙伴并施以援手。经过此次富有创新性的调整之后，教育部通过信托基金将资金转移至世界粮食计划署，用于为学校采购项目所需的食品并进行配送。粮食计划署还在项目设计与管理方面为萨尔瓦多提供技术支持（见上节）。

### 萨尔瓦多学校供餐计划转化过程的初步研究成果

以下章节描述了学校供餐计划转化过程中的部分重要环节，以总结出一系列关键因素供其他国家借鉴。此外，本节还分析了项目未来实施过程中需要政府考虑的因素。

#### 关于将项目纳入政策体系的研究成果

- 萨尔瓦多的经验表明，实现学校供餐计划的国有化需要投入大量时间与资金，并需要进行充分的规划。此外，该国供餐项目顺利实现国有化还得益于政府与世界粮食计划署对此的主动性，而不是仅仅被动地应对形势。

- 在成为中等收入国家的过程中，萨尔瓦多政府意识到来自捐助方的资金正在逐步减少，因而需要摒弃主要依赖外援的政策，对学校供餐计划未来的发展作出新的决策。由于政府十分清楚捐助方的援助

具有时间限制，因而能够在项目的转化过程中从容应对。捐助方、实施方及政府完全了解外部援助的期限及项目转化过程中的转折点，是该国项目顺利实现国有化的原因之一。

- 萨尔瓦多政界高层人士（两位第一夫人及现任教育部长）对学校供餐工作的支持对于项目实现制度化起到了决定性作用。高层的积极态度转化为政府在财政和政治上对项目的大力支持。

- 基于学校供餐计划取得的成果及未来发展潜力，政府决定将此项目作为该国主要社会福利项目之一“健康校园”的主干内容。教育部及世界粮食计划署对此强有力的信息支持也为在政策层面的决策发挥了重要的作用。

- 公众对学校供餐计划的广泛需求也是该项目取得成功并实现可持续发展的决定性因素。

### 关于加强项目制度化建设的研究成果

- 多年以来在外部合作伙伴的大力支持下，教育部的项目管理能力得到了较大提升。1984年项目开办之初，只有1名政府官员负责学校供餐工作。在此后的10年间，教育部成立了专门的项目管理部门，设有5名工作人员和1名负责人，该负责人的工资最初几年由世界粮食计划署负责发放。如今，教育部的项目管理体制得到了显著加强，设有10名公务人员专职负责学校供餐工作并拨付专项预算。

- 制度体系的建设工作稳步、有序进行。教育部首先成立了决策与协调机构（指导与技术委员会），然后在部内成立了专门的项目管理部门，并通过培训的方式加强了各级相关工作人员的项目管理能力。教育部还投入了大量财力建立项目监测与评价体系、改善基础设施及提供装备（如用于实地监控的摩托车）。在上述工作当中，世界粮食计划署也提供了相应的资金及技术支持。在走向国有化的每一个阶段，



都会基于对当前情况的基线评估以及对现有制度不足之处的深入分析开展能力建设，并对能力建设目标方面取得的进展进行评估。

- 在项目国有化的第二个阶段，萨尔瓦多投入了大量资金培训负责项目管理的各级政府官员、教师、学生家长及社区成员。教育部有关部门参与了这一培训项目的规划与实施工作，并因此提高了项目对于教育部的隶属程度。约有 8 万名学生家长和 1 万名教师参加了培训，所需经费由教育部和世界粮食计划署共同拨付。这一举措强化了制度性的隶属关系，提高了项目实施的质量，并使社区参与到项目中。

- 教育部及各级项目主管机构难免出现人员轮替与变动的情况，这将导致项目管理与实施能力出现暂时性下降，因而有必要开展定期培训。

### 关于项目资金来源的研究成果

- 如图 A1.3 所示，随着萨尔瓦多财政实力不断提高，政府逐步加大了对项目的投资力度。1984 年至 1999 年，该国学校供餐计划所需资金全部由世界粮食计划署提供，之后逐渐得到政府及其他捐助方的资助，到 2008 年项目资金全部由政府拨付。2005 年，该国议会通过决议，决定为学校供餐设立专门的预算项目，这是该国学校供餐计划实现可持续发展的一个重要转折点。

- 如图 A1.3 所示，在萨尔瓦多学校供餐计划实现国有化的过程中，曾经有几年的时间萨尔瓦多政府没有足够的财力支撑项目运营，政府为此创设了一项过渡性的解决机制，即利用国家电信公司私有化的收益来维持项目运营。这一创新机制来自于萨尔瓦多 1999 年通过的一部法律，该法律规定用国有财产的私有化收益设立专项信托基金，利息收入全部用于包括学校供餐在内的社会公益事业。迄今为止，该基金已为学校供餐计划拨款 3700 万美元。2008 年，基金收益提供的资金约占政府供餐项目预算总额的 53%。

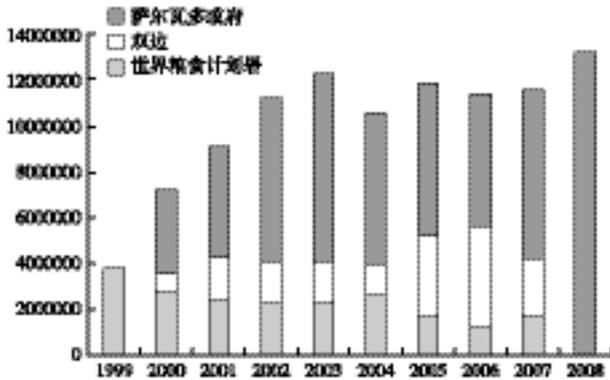


图 A1.3 萨尔瓦多学校供餐项目每年支出的情况（按资金来源划分，美元）

数据来源：本书作者，相关数据来自萨尔瓦多教育部。

- 萨尔瓦多于 20 世纪 90 年代后期跃升为中等收入国家，而这一时期捐助方对该国学校供餐计划的出资额呈逐年下降趋势。1997 年，世界粮食计划署决定于 2003 年前终止该机构在萨尔瓦多的学校供餐计划。由于萨尔瓦多易受自然灾害袭击（如 20 世纪 90 年代末的“米奇”飓风），世界粮食计划署此前已数次推迟作出该决定。作为应对措施，该国政府开始寻求其他捐助方的援助，并最终得到了美国国际开发署（USAID）及美国农业部的回应，同时还开始动用本国资金来支持项目的运作。由于与捐助方就出资期限达成明确协议，政府得以从容应对项目转化过程并作出相应的资金安排。

- 1997 年，政府与世界粮食计划署制定了详细的项目交接计划及具体的转折点。政府开始逐步接手项目的出资及实施工作。

- 未来的萨尔瓦多总统选举将是对该国学校供餐计划可持续性的一次考验。然而，受访官员表示，从国家预算中删去学校供餐计划（这意味着要撤销议会的决议）会面临巨大的阻力并在政治上产生负面影响。



## 关于项目设计的研究成果

● 萨尔瓦多的经验表明，设计出一个合理的学校供餐计划需要花费一定的时间，同时在项目向国有化转化的过程中还需要不断评估和调整项目，并且在制定干预措施时将一些问题考虑在内。项目设计的变更受到资金来源、项目运营环境、政府执行力、运营成本及政策变动等因素的影响。近几年来，随着由政府向项目提供的资金越来越稳定，项目的设计也逐步趋于稳定。

● 供餐内容在项目运营过程中经历了数次调整，力求达到节约成本、满足捐助方提出的限制性要求、探索新的食品供餐方式的目的。下面将逐一探讨三种供餐方式：

- 校内餐：自 1984 年以来，这种供餐方式一直处于主导地位，其实施得到了世界粮食计划署和美国国际开发署的支持，但供餐内容历经数次调整。世界粮食计划署在项目初期提供的食品包括大米、食用油、罐装肉及营养强化饮料，除饮料外，其余所有食品均实行国际采购。1996 年，粮食计划署对供餐内容作出调整，将罐装肉替换为本地生产的玉米大豆混合食物。此次调整降低了供餐成本，并为该国政府全面接手学校供餐项目创造了条件。
- 营养强化饼干：在世界粮食计划署的帮助下，于 1992 年初试行这种供餐方式。虽然成本较低，但饼干又干又硬，而且吃起来有铁的味道，没有得到学生的喜欢和接受。评估显示，教师、学生和家长对这种供餐方式并不满意，学校的出勤率也开始下滑。于是教育部于 1993 年底停止发放营养强化饼干。
- 直接向学校拨款：2001 年政府组织试行这种供餐方式，按每名儿童每天 0.12 美元的标准将项目款项拨付至学校，由校长负责组织采购、备餐及发放食品。由于这种方式缺乏先期培训及项

目监督，因而在实施中具有一定挑战性。运营结果是膳食质量大幅下降，教师的工作负担加重，而且在有些情况下校方的责任不够明确。有关机构于 2006 年放弃了这种方式。

- 2007 年，萨尔瓦多学校供餐计划统一了供餐内容。现行供餐方式为校内餐，供餐内容包括大米、豆类、牛奶、糖和食用油。

- 1984 年，项目在开办之初主要依据世界粮食计划署的评估结果将城市作为受助目标，这就使供餐学校分散在全国 14 个省。1995 年在世界粮食计划署的支持下，项目以省为范围重新设定了受助目标（即落后省内的所有学校均被确定为受助学校）。此次重新定位也为该国政府接管此项目奠定了基础。世界粮食计划署从相对发达的地区撤出，只在全国 14 个省中的 7 个省中继续实施学校供餐计划，而政府则接管了其他省内的学校供餐计划。

- 在世界粮食计划署的支持下，全国至少开展了两次营养调查和一次目标设定研究，为推行项目打下了基础。教育部认为粮食计划署对上述工作的参与至关重要，因为它确保了项目实施的质量以及公平和公正。

- 如图 A1.4 所示，世界粮食计划署负责援助的学校数量从 2000 年开始下降，直到 2008 年全部移交给了萨尔瓦多政府。目前，该国所有的受助学校都由政府负责管理。项目实施多年来，受助儿童的绝对数量也呈逐年增长之势。1984 年开办之初，项目覆盖的儿童人数为 20 万人，到目前为止已经增长至 87 万人。为应对高粮价危机，2008 年萨尔瓦多政府扩大了项目的实施范围。起初，该项目的援助对象仅限于学前班和小学，现在已扩展至初中。图 A1.4 按资金来源划分描绘了多年来项目覆盖范围的变化。

- 目前，项目的受助儿童数量已占该国基础教育学生总数的 60% 左右。

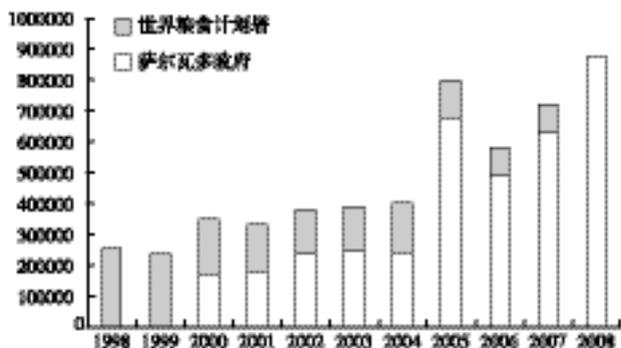


图 A1.4 萨尔瓦多学校供餐计划每年的受益人数（按项目执行机构划分）

来源：本书作者，相关数据来自萨尔瓦多教育部。

### 关于项目实施的研究成果

● 和项目的设计过程一样，多年来项目的实施过程也经历过数次调整。1997年，项目实施开始交由萨尔瓦多政府负责。世界粮食计划署开始从部分省份撤离，转由萨尔瓦多政府接管。在这一过程中，政府逐步提高了自身的执行能力，与已经接受过相关培训的学校和社区一起承担起项目的管理工作。

● 据受访官员透露，国有化过程中采购与物流工作的交接是最后也是最困难的一个步骤，因为政府并不具备开展大规模采购活动的经验和能力。多名政府官员表示，2005年议会通过相关决议，使学校供餐计划完全实现了制度化并由政府接管，此后教育部面临着在复杂环境下推行项目的巨大挑战，而此前的准备并不充分。当时越来越多人认为，教育部接手的此项工作并不属于该机构的核心工作，而且极大地妨碍了其履行本机构的主要职责，为所有学生提供高质量的教育服务。

● 移交项目实施工作并不意味着政府接管项目之后就不能再得益于外部的援助。即使移交工作全部完成之后，政府仍然可以从外部机

构的援助中获益良多。从这一意义上讲，接管并不一定意味着外援力量完全撤离。

## 初步结论

- 确保政府与有关合作伙伴就捐助方提供资助的期限，以及国有化过程中的转折点达成协议。

- 对萨尔瓦多案例的研究表明，实现学校供餐计划的国有化需要投入大量时间与资金，并需要进行充分规划。此外，该国供餐项目顺利实现国有化还得益于政府与世界粮食计划署的主动性，而不是仅仅被动地应对形势。下面总结了国有化过程中采取的一些关键措施。项目国有化过程中需要采取的关键措施包括：

- 确保政府与有关合作伙伴就捐助方提供资助的期限以及项目国有化过程中的重要转折点达成协议。
- 投入足够的资金加强各级主管部门的项目执行能力建设。由于对执行能力进行了初期评估并将监督工作贯穿始终，因而该国的能力建设取得了较好的成效。对项目运营机制进行深入了解，并且与合作方就有关事项达成协议也至关重要。
- 在政府具有足够的财力来支撑项目运营之前，应当寻求临时性的资金解决方案。如项目的执行能力一样，政府为项目提供资金的能力将在项目走向国有化的过程中逐步提高，政府可以向新的捐助方和其他国有机构寻求项目的临时资金来源。
- 将学校供餐计划纳入国家预算并使其制度化。应当力争使国家预算成为此类项目的长期资金来源。在萨尔瓦多，学校供餐计划得到了来自政府高层的全力支持。
- 定期对项目的设计进行重新评估与调整，以提高其实施效率。萨尔瓦多的经验表明，找到适合本国国情的实施模式可能需要



花费一定的时间，在此期间需要对供餐内容、目标设定机制及反复修改与调整供餐方式。

● 萨尔瓦多供餐项目的国有化分为几个步骤，其中每一个步骤都包含了具体的战略性措施。我们初步总结了有利于实现项目国有化的部分重要措施内容如下：

- 要使供餐项目从完全依赖外部援助转变为国有化项目，第一步也是十分重要的一步，是在项目的主管机构（本案例中为教育部）内部建立相应的管理体制，包括成立负责项目管理具体事务的部门，并配备足够的人员。
- 第二步是将学校供餐计划纳入更加宽泛的国家政策体系。为实现此目的，教育部相关部门应当提供信息，广泛宣传学校供餐计划的优点，确保学校供餐能够成为教育及社会保障政策或项目的重要组成部分。
- 以上两个步骤完成之后，便进入了项目的调整期。调整期的管理工作主要包括寻找可替代的资金来源、重新评估与调整项目设计以及投入资金加强各级项目主管机构的能力建设。如果希望这一阶段的工作取得预期成果，应当较好地掌握项目成本、相关取舍及项目设计中可能出现的各种问题。此外，还应当建立学校供餐综合信息管理系统，为项目的实施管理提供必要的帮助。

● 即便在项目完全实现国有化之后，政府仍然可以从外部机构的援助中获益良多。如萨尔瓦多学校供餐计划就得益于外部机构的技术支持。从这一意义上讲，项目的国有化并不一定意味着外援力量完全撤离。

● 萨尔瓦多学校供餐计划实现可持续发展的5个关键因素是：（1）明确的国家政策体系，（2）强有力的制度体系，（3）国家具备相应的财政实力，（4）完善的项目设计及较高的实施效率，（5）社区的参与及相应的地方供餐安排。

## 脆弱性分析和制图系统

### 什么是脆弱性分析和制图系统？

脆弱性分析和制图系统（VAM）是世界粮食计划署用于确定受助人群和受助地域的信息工具，它可以提供有关贫困和饥饿人口地理分布的信息。作为一种分析性工具，它同样关注造成饥饿的原因，并为世界粮食计划署解答以下重要问题：为解决粮食保障的脆弱性问题应当采取哪些措施。此外，作为支持项目发展的工具，它还可以为决策者提供粮食保障和粮食脆弱性方面的信息，便于他们合理设计项目并确定受助目标。

VAM 重点关注以下几个问题：

- 哪些人因粮食供应无保障而饱受饥饿的困扰？
- 他们住在哪里？
- 有多少人？
- 他们为什么容易受到粮食供应无保障与饥饿的影响？
- 他们所处的境况将如何发展，可能会遭遇怎样的风险？
- 应采取怎样的措施以减少粮食供应无保障对他们的影响？

VAM 有助于强化有关粮食保障及脆弱性问题的信息基础，改善食



品援助的目标设定方法，便于各国政府与相关合作方共同制订、管理本国的食品援助计划。为加大对上述领域的支持力度，世界粮食计划署正着手规划并实施粮食保障监控系统。该系统将粮食保障情况定期更新和展望以及弱势群体的生活状况。该机构已开发出一套基于网络的信息系统（VAM 空间信息环境），可以与合作方和捐助方共享 VAM 信息。

## VAM 总揽

VAM 的研究或活动主要是就以下问题进行信息与数据分析：

- 更为广泛的背景情况及环境
- 食品供应情况
- 食品获取情况
- 食品利用情况
- 与上述问题相关的风险及其脆弱性

制图系统用于展示分析结果。

VAM 活动主要包括：

- 文献查阅
- 二次数据分析
- 针对本地实际情况收集初始数据

利用数据收集与分析的结果，VAM 成果主要体现在以下三个方面：分析与评估报告、粮食保障监控系统和 VAM 空间信息环境。

## VAM 粮食保障分析与评估类型

根据项目所处的不同阶段，世界粮食计划署拥有不同的评估工具以提供具有针对性的信息。

- 粮食保障和脆弱性综合分析（CFSVA），也称为危机前基线研

究，主要对非危机时期（正常情况下）的粮食保障状况进行深入分析和研究。CFSVA 包括各种相关信息（食品消费模式、教育、营养状况、市场、民众生活）、粮食短缺情况和对风险、脆弱性及其成因的分析。CFSVA 分析通常涉及全国的情况并在未来 5 年内有效。

基线研究为危机后的恢复工作及本国有关项目提供规划信息。它可以为衡量危机所带来的变化提供基准信息，并为本国的应急规划提供帮助。

- 应急粮食保障评估（EFSA）主要在灾害或危机过后开展。EFSA 涵盖了受灾害或危机影响地区的情况，以确定灾害或危机对相关家庭及其生活造成的影响，并就相关食品及非食品援助措施提出建议。它为救灾及灾后重建工作的规划奠定了基础。还可以确定需要援助的人口数量、援助类型以及实施援助的期限。

EFSA 可以提供初期、快速或深度评估。

- 联合评估特派团（JAMs）由世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员署共同组成，评估目的旨在掌握当前食品供应的情况、食品和营养需求、面临的风险、赈灾能力以及难民和国内流离失所人口（及难民暂居地居民）的脆弱性。

- 粮食和作物供应评估特派团（CSAMs）由世界粮食计划署和联合国粮农组织共同组成，旨在对与农业生产和粮食供应相关的紧急状况进行评估。特派团将分析研究主要粮食作物的供需情况，估算该国第二年的粮食进口需求，并对相关家庭获取粮食的情况进行分析。

- 粮食保障监控系统（FSMS）用于实时跟踪粮食保障情况，并在情况恶化时发出预警。粮食保障情况持续恶化或出现危机时，该系统将启动 EFSA。粮食保障情况严重恶化时，该系统将为应急预案的调整提供相关信息。此外，它还可以提供受援助和未受援助地区的粮食保障情况，为项目的监控提供信息方面的支持。



各种数据收集系统（CFSVA、DFSA、FSMS）在指数、时机和方法的选择上一致，以实现信息共享，在关键时刻对项目决策发挥影响，并使项目的监控与评估成为可能。

## 空间分析与制图

世界粮食计划署运用地理信息系统（GIS）、卫星设备及掌上电脑等高科技工具进行数据收集、管理和分析。例如，通过对降雨和植被生长发展趋势的研究，可以分析出潜在生物物理因素对粮食保障的威胁并进行实时监控。世界粮食计划署还利用 GIS 将家庭层面的数字数据与地理因素结合在一起，确定影响粮食保障情况的根本性原因。

欲了解更多有关世界粮食计划署对粮食保障的分析、指南和评估报告的信息，请访问 <http://www.wfp.org/food-security>。

## 设立学校供餐计划

### 🕒 工具目标

正如本报告在上文中所指出的，学校供餐计划在设立之初就应当对影响其可持续发展的众多关键因素做出相关安排。此外，在项目设计过程中还需要进行适当的取舍。本工具充分考虑了上述情况，旨在以检查清单的形式为设立新的学校供餐计划提供所需的信息、设立条件以及实施步骤。

### 🕒 工具介绍

本工具为规划新的学校供餐计划描述了一系列相关步骤或行动。清单一开始就列出了全面分析项目实施环境以便找出问题，并确定是否适于开展学校供餐计划所需的详细信息。在确定项目目标后，本工具就目标设定机制、膳食内容、管理与实施架构以及学校一级的供餐安排提出了指导意见。此外，本工具还对如何实现项目的可持续发展提出了指导意见。



## 学校供餐项目设计与实施分步指南

跨领域议题	为确保学校供餐计划实现可持续发展并与国际标准接轨，在项目设计与实施的每个步骤都应当充分考虑以下因素。
政府的扶持政策及能力建设	学校供餐计划应当实现国有化，并与国家的工作重心、相关政策和需求相一致。与各国政府进行项目合作应当秉持国家所有、和谐共管、责任共担的原则。
协调与合作	合作对于学校供餐计划的实施至关重要。食品应当与其他资源进行有效结合，以促进儿童教育、健康及营养水平的提高并实现平等发展。“集中资源有效实施学校健康教育框架”（FRESH）和“一揽子基本服务”（Essential Package）均鼓励实现校园健康与校园营养干预措施的有效融合，因此必须寻求恰当的合作伙伴，共同设计和实施学校供餐计划。
社区参与	在不会过于加重他们的负担的情况下，家庭或社区的参与和捐助将有助于加强学校供餐项目的管理与运营，并促进社区的发展。
性别问题	如果基础教育阶段儿童的性别比例差距过大，项目方应当制定具体措施予以纠正。选择项目实施模式时也应考虑到性别因素。

### 制订学校供餐计划

步骤或行动	关键问题
问题分析	<p>与政府、主要合作方及社区合作开展评估，内容包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 是否有必要推行学校供餐计划？</li> <li>○ 供餐计划的推行应解决哪些问题？</li> <li>○ 是否可行？</li> <li>○ 是否与政府的相关政策及工作重心相一致？</li> </ul> <p>问题分析主要围绕以下要素展开：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 本国或本地区的具体情况。如处于危机初期、长期危机、冲突后、灾后还是较稳定的局势？</li> <li>○ 对学校供餐的需求程度。与社会保障网相关的问题类型及程度（粮食保障及家庭收入；家庭及在校儿童的卡路里摄入量）、教育情况（按性别、地区和社会文化族群划分，儿童的入学率、在校率、毕业率和学习情况；教育质量）、营养水平（营养不良比例，包括缺乏微量营养素）以及导致以上问题出现的原因。是否需要学校供餐计划？</li> <li>○ 推行学校供餐计划的可行性。政府的制度体系和执行能力；学校的项目实施能力；政府资助项目的能力；现有辅助项目的情况，如有关校园健康和女童教育的项目</li> <li>○ 与学校供餐计划相关的国家政策。本国在学校供餐、教育、营养健康及社会保障等方面的政策、施政重点及目标；拟推行的项目与上述政策框架是否相符？</li> </ul>

续表

制订学校供餐计划	
项目目标	根据本国具体国情、政策方针及评估结果，明确项目实施的目标及预期成果。
目标设定	<p>根据评估结果确定目标人群及目标区域，并确定目标设定机制。</p> <p>需要考虑的因素包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 目标区域（最需要推行学校供餐计划的区域；该地区的交通与安全状况；该地区是否开展有合作项目等等）</li> <li>○ 目标人群（在校儿童、女童等特殊群体；家庭与社区成员，在校儿童的家人及其他特殊群体）</li> <li>○ 受助学校类型（教育层级、公立或私立）</li> <li>○ 受助学校必须达到的最低标准（基础设施、乐于支持项目工作的家长委员会、交通及安全状况等等）</li> </ul> <p>此标准应当得到所有利益相关方的认可。</p> <p>此标准在项目实施过程中应当得到贯彻。</p>
膳食内容及与食品分发模式	<p>根据项目目标和实际情况选择恰当的膳食内容和类型：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 供餐方式（校内餐、点心、口粮带回家）</li> <li>○ 食品分发次数（每日、每月或其他）</li> <li>○ 膳食（类型、数量）应当做到营养均衡、符合本地饮食习惯，并充分考虑如下因素： <ul style="list-style-type: none"> <li>—— 目标人群的年龄范围</li> <li>—— 学校的课时安排</li> <li>—— 目标人群的微量营养素摄取需求</li> <li>—— 能量需求</li> <li>—— 本地的饮食偏好</li> <li>—— 本地食品供应情况</li> <li>—— 成本效益</li> <li>—— 基础设施、燃料及是否有饮用水</li> <li>—— 备餐工作的难易程度</li> </ul> </li> </ul>
管理结构	<p>确定中央和地方各级政府主管项目实施工作的机构（特别是教育部）以及相应的管理体系。</p> <p>明确机构应具备的能力（人员、技能、资金等等）及加强能力建设的相关措施。</p> <p>确定学校供餐管理工作与该机构其他职责之间的关系。明确与学校供餐工作相关的规划和问责体系（技术工作组、指导委员会等）。</p>



续表

制订学校供餐计划	
管理结构	<p>明确各级行政机构及学校一级项目管理人员的职责。</p> <p>明确世界粮食计划署及其他合作方在项目管理中担负的任务与职责。政府与每个合作方签订谅解备忘录。</p> <p>作出相应的安排，对学校的项目实施工作进行定期监督和指导，主要内容包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 检查食品储存和备餐工作</li> <li>○ 检查相关的工作记录与报告</li> <li>○ 检查学校是否符合基本的卫生条件</li> <li>○ 检查项目运行是否正常有序</li> <li>○ 检查食品分发的时间是否合适（例如，在上午早些时候供餐，以缓解短时间内的饥饿感）</li> </ul> <p>确定食品采购方法时，考虑如下因素：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 尽可能实行本地采购</li> <li>○ 注重成本效益</li> <li>○ 食品供应的稳定性</li> </ul> <p>明确后勤保障制度，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 食品运输体系</li> <li>○ 仓储网络建设</li> <li>○ 食品末端运输环节（至学校）</li> </ul>
学校的项目管理工作	<p>确保学校供餐所需的各类设施到位（仓储、厨房、供水、烹饪及餐饮器具等等）。</p> <p>必要时，确定合作方并采取适当措施以确保学校拥有完善的基础设施。</p> <p>明确学生家长及社区在项目实施过程中的职责，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 提供木柴和水</li> <li>○ 修建贮藏室和厨房</li> <li>○ 负责烹饪及食品分发工作</li> <li>○ 协助食品运输及卸载工作</li> <li>○ 参与项目监控和评估</li> </ul> <p>同时应当注意：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 确保社区真正成为项目合作方，而不是仅限于筹资工作</li> <li>○ 避免过于加重社区及学生家长的负担（可能存在家庭教育成本增加的风险）</li> <li>○ 确保妇女平等参与项目的实施工作，避免过于加重她们的负担（如烹饪工作）</li> <li>○ 制定必要的培训及社区动员计划</li> </ul>

续表

制订学校供餐计划	
项目监控与评估	<p>确定项目监控体系，监控内容包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 收集信息的对象（投入、产出、流程、成果等指数）</li> <li>○ 收集信息的类型及频率</li> <li>○ 收集信息的方式</li> <li>○ 如何利用收集到的信息</li> <li>○ 信息由谁使用</li> </ul> <p>项目监控与评估指数及方法，应当尽可能与本国的教育管理信息系统或其他领域的信息系统相配套。</p>
通过协调与合作实现项目成果最大化	<p>明确应采取的辅助性干预措施（与项目目标及预期成果相一致），特别是微量营养素补充、营养强化和驱虫等干预措施。</p> <p>确定在受助学校开展上述工作的合作伙伴及合作途径。</p> <p>建立由政府主管部门负责、项目利益相关方及合作方参与其中的跨部门协调机制。</p>
项目可持续发展规划	<p>确定政府对学校供餐工作的支持，主要体现在：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 将学校供餐工作（作为一项教育、社会保障及营养政策）纳入国家减贫战略</li> <li>○ 将学校供餐工作纳入部门计划、战略及预算</li> <li>○ 制定与学校供餐或校园营养健康工作相关的具体政策，明确项目的目标、理论基础、范围、规划、管理结构及出资方式等</li> <li>○ 如果尚未制定此类政策，承诺并计划制定上述政策，并准备将学校供餐纳入部门计划</li> <li>○ 在政府财力范围内为项目拨付资金</li> <li>○ （在适宜的情况下）针对学校供餐工作提出具体的外部援助请求</li> </ul> <p>在政府尚未对学校供餐工作明确表示支持的情况下，请不要实施学校供餐计划或扩大其规模。</p> <p>在必要的情况下，提供相应的技术支持，帮助政府确定其在学校供餐问题上的立场。</p> <p>评估本国在学校供餐计划的政策制定、规划、实施及出资方面的能力。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 确定本国能力不足、需要由外部合作方予以援助的领域</li> <li>○ 制定相关措施，逐步加强本国的项目执行能力建设并最终实现国有化</li> <li>○ 确定行动策略（或制定相应的计划）以及明确的目标和转折点，使政府在学校供餐计划的管理与出资方面承担更多的责任，逐步减少并最终取消对外部援助的依赖</li> </ul> <p>在项目规划时应充分考虑政府接管事宜，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 膳食（使用可接受的本地食品；避免产生难以为继的饮食习惯与偏好）</li> <li>○ 学生家长与当地社区的职责（可能难以长期支付烹饪等本地服务的费用）</li> <li>○ 监控与评估（该体系应当与国家教育管理信息系统相配套）</li> </ul>



续表

制订学校供餐计划	
风险管理 与应 急预案	确定可能对项目实施造成影响的风险（如，资金来源出现变化、食品供应出现中断、国内形势发生变化），并制定控制上述风险的策略。
成本和预 算管理	<p>明确项目的成本构成，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 实施学校供餐计划或扩大其规模的成本（培训、基础设施和设备等）</li><li>○ 食品成本</li><li>○ 食品运输、贮藏及管理成本</li><li>○ 工作人员成本</li><li>○ 管理成本</li><li>○ 本地或社区的相关成本</li><li>○ 寻求政策支持、进行能力建设可能带来的成本</li></ul> <p>计算项目实施期限内的成本。</p> <p>明确潜在的资金来源（现金或实物），如：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 政府</li><li>○ 世界粮食计划署</li><li>○ 其他捐助方和合作方</li><li>○ 私营部门</li><li>○ 当地社区</li></ul>

## 重新评估学校供餐计划

### 评估工具的目标

本评估工具旨在为系统地评估学校供餐计划的质量和可持续发展潜力提供一个基本框架。它针对学校供餐计划的质量和可持续发展提出了成功实践新标准，并为现有的学校供餐计划提出了新的基准。

该工具的具体目标包括：

1. 为学校供餐计划的评估提供基本框架，并确定影响项目质量的各种积极或消极因素；
2. 确定需要政府和利益相关方进一步关注的领域；
3. 为弥补项目运营中的不足而制定的策略提供指导意见；
4. 提供基线信息，用于衡量项目可持续发展方面取得的进展，并为制定转型战略奠定基础；
5. 为项目实施方与政府之间的联系与沟通提供便利。

### 评估工具介绍

此工具可用于由政府主导的参与练习。理论上讲，它是一个跨学科练习，参与人员包括政策法规、项目管理以及采购等方面的专家。



此工具还用于指导国内利益相关方围绕学校供餐问题展开讨论，主要分为问题及现状分析和可持续性评估两部分内容。此评估工具已经用于：指导重新设计现有学校供餐计划的工作；为政府与利益相关方召开国家磋商会议和研讨会提供基本框架；为个案研究和评估练习提供理论框架。

第一部分主要讨论“项目的现状”，包括对项目运营环境的简要分析（如贫困、饥饿、教育以及营养状况），和学校供餐计划现状的分析（如覆盖率、成本及运营成果等）。第二部分是工具的主要部分，主要讨论“项目的发展方向”，包括一系列目标和用于评估项目可持续发展的指导性问题。后文的分析为每个目标列出了对应的研究成果。

## 工具——第一部分：现状如何？问题及现状分析

### 问题分析

这部分的简要分析意在展现项目运营的总体环境，但并不能取代用于新项目设计及干预措施决策的分析练习。这部分分析并不全面，应注意从现有文件或研究成果中找出与学校供餐相关的主要问题并加以分析。

#### 指导性问题：

- 目前该国在人类贫困及发展指数上的排名情况如何？该国实现第一阶段“千年发展目标”的情况如何？
- 是否存在影响该国脆弱性的因素（冲突、冲突后、自然灾害等）？
- 该国是否受到粮食、燃油或金融危机的影响？如果受到影响，上述危机对最弱势人群的生活产生了怎样的影响？相关家庭如何应对危机？政府是否采取有效措施应对危机（即实施社会保障计划）？
- 教育领域，特别是初等教育领域存在的主要问题是什么？这

些问题可能与提高入学率、缩小性别差距、提高毕业率和教育质量等有关。是否存在地区、性别或社会经济学意义上的差异？该国致力于实现第二和第三阶段“千年发展目标”的情况如何？

- 学龄儿童微量营养素缺乏和寄生虫感染的情况是否普遍？
- 是否存在加剧儿童弱势状况的因素（孤儿、童工、HIV 威胁等）？
- 农业领域主要存在哪些问题？这些问题可能与农业生产、无法进入市场、收割后相关能力不足以及缺乏有效市场等有关。
- 该国的主要农作物是什么？哪些地区较为高产？该国的粮食加工能力如何（特别是学校供餐需要的强化食品的加工）？是否存在有效运行的市场，该市场位于何处？

### 学校供餐计划的现状

本节的主要目的旨在对学校供餐计划的发展经验、覆盖情况及其成本有一个整体了解。评估过程应完成以下指标的评估。

- **现有学校供餐计划的整体情况。**该国学校供餐计划的类型及实施合作方。项目目标、项目覆盖率（绝对人数和占全国学龄儿童总数的比例）、供餐方式（校内餐、口粮带回家、点心）、每名儿童每年的项目成本，以及项目目前的资金来源。

- **目前项目的供餐内容及营养标准。**所提供的食品类型、膳食的营养价值及采购安排。

- **目标设定。**目标设定标准、目标学校的地理分布情况（学校所处地区的食品供给是否有保障）。

- **目前的制度体系。**实施合作方的任务及职责，项目执行能力与面临的挑战（尤其是政府方面）。

- **目前的采购模式。**确定并描述现有的本地产品和学校供餐计划的本地采购模式。

- **现有学校供餐计划的经验教训及面临的挑战。**如果可以拿到现



有的评估文件或评价文件应对其进行分析。

#### 应收集以下指数：

- 教育部门预算（占全国预算的百分比，以美元计算）
- 初等教育预算（占教育预算的百分比，以美元计算）
- 每名儿童每年的初等教育预算
- 每名儿童每年的学校供餐成本
- 学校供餐计划覆盖的学校数量和學生人数
- 学校供餐计划覆盖率，以目标儿童人数占初等教育学龄儿童总人数的比例表示，或以目标学校数量占学校总数量的比例表示
- 政府对学校供餐计划的贡献率

## 工具——第二部分：项目的发展方向

### 制定标准

总体来讲，高质量的学校供餐计划应具备以下要素：（1）国家政策体系，（2）相关机构具备必要的项目执行和协调能力，（3）稳定的资金来源，（4）完善的设计与实施，以及（5）社区的参与。以下对各要素予以说明。

**国家政策体系。**虽然各国的国家政策体系对学校供餐的表述不尽相同，但总体来讲，为学校供餐奠定政策基础有助于提高项目的实施质量和可持续发展潜力。在所有实施全国性学校供餐计划的国家，学校供餐无一例外地被列入国家的政策体系。实际上，项目规模越大，政治化的程度也就越高。例如，在印度，学校供餐计划得到了最高法院裁决令的支持，巴西更是将学校供餐计划写入了宪法。

许多发展中国家都在其减贫战略中包含了学校供餐计划的内容，通常将其与教育、营养或社会保障领域联系在一起，或者将其纳入相关部门的政策或计划之中。为学校供餐制定国家规划时，应当确保政

府在其发展议程中为学校供餐留有最恰当的位置。如果将学校供餐作为优先发展的重点，就应当将其列入相关部门的计划之中，以确保项目资金的来源并确保捐助者的资金能够得到合理的分配。这一点的重要性日益凸显。

**制度体系及协调能力。**学校供餐计划的实施通常由具体的政府机构或部委负责。以往的成功经验表明，指定专门机构负责实施学校供餐计划，将会取得更好的成效。同时，该部门应当在中央和地方各级具备充足的资源、管理能力、工作人员、知识和技术，以便更好地推行学校供餐计划。

**稳定的资金来源及项目规划。**各国政府每年都会根据本国的规划程序制定预算，为政府的优先发展项目拨付款项。随着各国普遍走向分散化治理模式，项目规划由村级行政单位开始，向上一级地方政府提交其优先发展项目。各级地方政府的计划最终构成制定国家预算的基础，并确保符合国家的减贫战略和相关部门的规划。学校供餐在国家制定规划和预算过程中的体现程度，决定了它能否从国家预算中获得足够的资金支持。

在世界粮食计划署援助的大多数国家中，学校供餐项目的资助主要来源于该组织的食品援助以及本国政府的现金和实物资助。在项目实现国有化后，学校供餐计划需要拥有独立于世界粮食计划署之外的稳定的资金来源，该来源既可以是政府的财政资金，也可以是各类发展资金（部门自筹资金、菜篮子基金、快车道倡议基金等等）。稳定的资金来源是项目实现可持续发展的先决条件。

**完善的设计与实施。**学校供餐计划的设计应当建立在正确评估本国国情的基础之上。重要的是，学校供餐计划应当根据本国的具体情况确定目前存在的问题、项目目标和预期成果。项目在规划之初还应当就受助群体、供餐方式及供餐内容等作出正确选择。



此外，学校供餐计划还应当包括食品强化和驱虫等辅助性措施。

学校供餐计划在运营过程中需要有强有力的执行机制，确保能够为受助学校采购并分配大批量的食品，确保食品的质量并以透明化的方式管理相关资源。政府及其合作伙伴应当谨慎运用国际采购、国内采购和本地采购等采购模式，在促进本地经济发展的同时，确保食品供应渠道的顺畅和稳定。

**社区参与和社区所有。**那些能够满足社区需求并且得到学生家长及社区某种形式资助的学校供餐计划，通常运行情况最为良好并且能够成功实现国有化，这些捐助可以是货币形式，也可以是食品或劳务捐助等非货币形式。在运行过程中包含并始终维持这类捐助，有助于项目取得成功。

## 评估标准

本节阐明了学校供餐计划提高效率且实现可持续发展时需要达到的目标，并提出了一些指导性问题，用于评估这些目标是否已经达到。

### **标准：完善的政策体系**

1. 国家级减贫战略或类似的国家战略将学校供餐确定为教育干预和/或社会保障干预措施。

#### **指导性问题：**

- 该国是否拥有国家级减贫战略或类似政策和文件？
- 减贫战略中是否包含了学校供餐计划的内容？如果“是”，由哪个部门具体负责？是否设有具体目标和转折点？

2. 部门政策和策略将学校供餐确定为教育或社会保障干预措施（如教育部门的计划、营养政策和社会保障政策）。

#### **指导性问题：**

- 教育部门是否拥有相关计划？如果有，该计划的主要目标是什么？

- 教育部门的计划是否包含学校供餐的内容？目标是什么？该计划中关于学校供餐的内容是否详细？是否设有项目目标、时间表以及具体的实施安排？

- 是否有其他包含学校供餐内容的宏观政策？例如国家营养政策、社会保障政策或其他关于教育和培训工作的标准和指南性文件。

- 如果上述政策或文件中提及学校供餐内容，其具体目标是什么？它们的具体内容与减贫战略或教育部门的计划有何区别？

3. 拥有与学校供餐或校园营养健康项目有关的具体政策，明确项目目标、理论基础、实施范围、项目设计及资金来源。

**指导性问题：**

- 该国是否拥有校园健康与营养方面的政策？如果有，是否包含学校供餐方面的内容？该政策列出的供餐项目目标是什么？政策是否明确了项目的实施方以及实施范围？

- 该国是否拥有针对学校供餐计划的具体政策？学校供餐目标是否与上述政策体系中的目标相吻合？该政策对项目的设计、目标群体、实施范围、实施要求、相关职责及资金来源等问题是否有具体的说明？

**标准：强有力的制度体系和协调能力**

1. 指定了专门的国家机构负责学校供餐计划的实施工作。

**指导性问题：**

- 该国是否指定了专门部委或机构负责学校供餐计划的管理与实施工作？

- 如果该机构并非教育部，那么该机构是否与教育部建立了沟通与联系机制？

2. 学校供餐的中央主管机构中设有具体部门来负责项目的总体管理工作，该部门应具备充足的人力、财力和专业知识。



**指导性问题：**

- 负责学校供餐实施工作的部门是否配备有充足的人力？他们是全职还是兼职？
- 该部门是否拥有充足的资金开展项目管理，以便定期赴各地实施项目督导？
- 该部门在工作中是主动作为，为项目管理与实施进行积极规划和决策，还是被动作为，在项目规划中主要听从合作方意见？
- 该部门与合作方多长时间召开一次会议？会议是由该部门召集的还是由合作方召集的？
- 该部门的工作人员是否接受过学校供餐方面的培训并具备相关知识？
- 如何存储、分析和管理项目相关信息？学校供餐领导机构是否配备专门的信息管理系统？
- 中央与地方各级项目管理机构之间的沟通情况如何？负责项目实施的部门是否可以直接获取项目信息，还是需要外部合作方的信息支持？

3. 拥有利益相关方和合作方参加的跨部门协调机制。

**指导性问题：**

- 该国是否设有主管学校、卫生、农业、营养、质量及跨部门事务的国家级协调机构（技术工作组、特别小组等）？该机构是否探讨了学校供餐问题？如果有相关讨论，该机构多长时间召开一次会议？有关各方是否参与工作组的工作？
- 该工作组是否制定了工作计划或任务列表？工作计划中是否包括学校供餐？
- 在学校供餐主管机构的领导下，是否设有专门的国家级协调机构，定期召集利益相关方参加会议？该机构是否制定了工作计划及一

系列工作目标？

- 该协调机构多长时间召开一次会议？会议由实施部门召集还是由合作方召集？

- 该协调机制在项目决策过程中是否发挥了有效作用？

4. 拥有充足的人力和财力监督各地区的项目实施工作。

**指导性问题：**

- 与学校供餐有关的地区机构的职责是什么？

- 地区机构是否拥有足够的人力和财力履行其职责？

5. 地区范围内具备充足的人力和财力用于项目的设计和和实施。

**指导性问题：**

- 在地区范围内哪些机构参与了学校供餐计划的实施管理工作？是否有专人负责项目实施？他们的具体职责是什么？

- 地区机构是否配备充足的办公设施来履行其职责（计算机、办公场所、汽车、燃油等等）？

- 地区机构相关工作人员怎样获取项目信息？地区机构设立有信息管理系统吗？

- 工作人员是否具备推行学校供餐计划的相关知识与经验？哪些方面的技能需要加强？哪些方面的技能可以得到更广泛的应用？

6. 学校拥有充足的人力、财力和相关设施用于项目实施。

**指导性问题：**

- 学校是否有明确的项目实施安排？实施工作主要依靠教师，还是也包括学生家长和社区的力量？

- 项目实施负责人是否接受过项目管理培训（食品管理及储存、工作报告程序等）？

- 学校是否具备足够的仓储能力？



### 标准：稳定的资金来源及项目规划

1. 学校供餐纳入国家规划和预算体系，并且实现了制度化。

#### 指导性问题：

● 政府如何确定年度工作重点并制定相应预算？国家预算规划的工作流程如何？学校供餐工作是否纳入了该规划？

● 该国预算编制体制的分散化程度如何？各地政府是否具备确定本地需求并向中央政府申请预算资金的权力？

● 如果具备此类权力，各级政府是否将学校供餐纳入本地发展规划？各地是否为学校供餐编制了预算？

● 如果预算编制体制始于村级行政单位（各村确定年度工作重点并制定相应计划），各村是否将学校供餐列为工作重点？

● 总体来说，学校供餐在何种程度上被纳入国家和地方各级政府的规划和预算中？

2. 为学校供餐计划拨付专项预算，并建立了由政府或捐助者出资的国家基金，以满足项目的需求。

#### 指导性问题：

● 该国目前是否在国家预算中明确规定向学校供餐计划提供资金？如果有，该部分资金在项目全部资金需求中所占的比例是多少？这些资金用于何处（购买食品、监控与评估、项目管理等）？

● 政府是否提供了项目所需的主要资金？或是主要由合作方提供？

● 政府是逐步提高对学校供餐计划的资金投入，还是拨款数额长期保持不变？

● 是否与合作方协商过增加政府对项目的资金投入？

● 教育、社会保障及农业等部门是否将学校供餐作为其一揽子项目的一部分？是否有捐赠者通过上述机制为学校供餐项目提供资助（如世界银行）？如果有，上述资助占项目所需资金的比重如何？

- 政府是否接收过“全民教育快车道倡议”对学校供餐计划的资助？
- 总体来讲，政府为学校供餐计划提供财政支持的能力如何？是否有其他的潜在捐助者？

- 政府未来对项目予以资金援助的规划如何？

### **标准：完善的项目设计及实施**

1. 项目目标与本国实际情况及政策体系相符。

#### **指导性问題：**

- 学校供餐项目的目标是否符合有关问题的分析结论？制定上述目标时是否考虑到本国的实际情况？

- 学校供餐项目的目标是否与本国的政策体系相符？是否与国家减贫战略、教育部门规划以及社会保障政策所确定的目标相一致？

2. 根据项目目标以及实际情况，确定适当的目标群体和目标设定标准。

#### **指导性问題：**

- 是否有明确的地域目标设定标准和目标设定方法？该标准和方法是否与项目目标相一致？

- 受助学校位于什么地方（所处地区的食品供应是否有保障）？

3. 根据项目目标、实施环境、当地饮食习惯、食品供应情况及营养要求（需求方），确定合理的供餐方式和膳食内容。

#### **指导性问題：**

- 供餐方式（校内餐、口粮拿回家、点心）是否依据项目目标、学生在校时间以及具体实施的可行性等因素作出选择？

- 项目供应的食品是在当地还是在境外采购？是否能提高本地采购的比例？

- 是否在本国无法采购到某些食品（如部分国家没有玉米大豆混合粉）？如果无法采购，为什么在项目中选择此类食品？



- 哪些食品由本国生产（同时由本国消费）并适合项目使用？项目是否可以使用本地加工的食品？

- 在保证营养需求的前提下，是否可以提高本地食品采购的比例？供餐内容应当符合本国的营养膳食标准和食品安全标准。

- 是否可以在本地完成食品供应链中的食品加工与营养强化环节？本国是否具备这样的能力？

- 修改供餐内容是否需要本地或学校提供大量的食品加工或烹饪服务？是否会损害环境（燃料、木柴等）？应确定相关策略来化解对环境带来的负面影响。

- 学校供餐计划对本地和本地区的食品需求量大约为多少（每年需求总量、每月需求总量以及每名儿童的每月需求总量）？

4. 食品采购和运输工作应本着就近和经常化的原则进行，并充分考虑到成本、实施方的执行能力、本国粮食生产能力、食品质量及供应链是否稳定（供给方和采购方）等因素。

尽可能就近采购食品取决于项目获得资助的类型（现金或实物）、所购食品能否由本地提供、本国粮食生产能力及市场是否能够满足项目对食品供应与质量的要求等等因素。

**指导性问题：**

- 本国主要粮食作物及种植季节是什么？本国的粮食高产区与低产区的分布情况如何，包括历史上的粮食生产情况？

- 粮食生产面临的主要风险（天气情况、经济环境等）及现有的风险应对机制是什么？

- 如果项目可以实现食品采购本地化，为保证食品供应的稳定，应当采取怎样的风险管理措施？

- 提高本国粮食产量的主要障碍及应对措施是什么？

- 是否有提高本地食品采购比例的计划并付诸实施？如果有，这

种做法的主要优势以及面临的挑战和制约因素是什么？采取具体策略是否可以解决上述问题，以提高食品本地采购的比例？

- 是否曾与政府探讨过在项目运营中采用更适合本地情况的采购模式，如将采购活动与相关的农业促进项目联系起来（当地对小农户的支持）？

- 农业部是否已参与到学校供餐工作之中，以便在学校供餐与本国农业生产之间建立联系？如何能使农业部门更多地参与项目采购工作？

- 私营部门是否能够帮助农户与市场之间建立联系（仓储服务、农业协会、合作社等等）？或私营部门是否已经在这样做？

- 当地农业部门是否对学校供餐计划的食物需求有所了解，进而提高相关农作物的种植面积？

- 如何改进社区结构和商业环境，以提高本地的食品供应和加工能力？

- 项目采用什么样的管理和运营体制有助于提高本地采购的比例？

- 是否探讨过将世界粮食计划署最近推出的“以采购促发展”倡议与学校供餐计划联系在一起？评估“以采购促发展”的倡议，可以为学校供餐计划的采购工作奠定基础，采取措施来扶持本地市场、本地食品的加工能力以及小农户协会。

- 如果学校供餐计划可以实现食品采购本地化，是否将对食品质量产生影响？

- 如果学校供餐计划可以实现食品采购本地化，是否将对项目运营成本产生影响？

5. 合理计算供给与需求量，确定项目所需食品中可以由本地供给的比例。

在发展“本土采购”式学校供餐计划的过程中，尤其是在初始阶



段，保护并维系现有的食品供应渠道和食品采购模式至关重要（包括在全球、本地区和本国范围内进行采购或接受食品援助），同时应当探索有利于实现食品本地化的采购模式。因此，项目所需的绝大部分食品仍应依照原有模式进行采购，而其余部分可以由本地采购。在逐步实现食品采购本地化的过程中，应当留有足够的时间不断学习和适应一系列繁杂的管理运营工作，避免过多干扰市场，从而影响项目的正常运转并对本地的生产能力（小农户、当地企业等）产生负面影响。随着项目的发展和食品质量、食品安全以及食品供应保障机制的建立，可以逐步提高本地采购在项目食品供应中的比例。

**指导性问題：**

- 项目所需食品总量中可以由小农户协会、社区组织或商业机构提供的比例是多少？

- 项目所需食品总量中来自食品援助，以及境外采购的比例是多少？

- 为提高食品采购本地化的比例，可以采取怎样的采购模式和供应干预措施？

- 项目实现食品采购本地化面临哪些主要风险？在初期阶段如何化解这些风险？

6. 作为项目机制的重要组成部分，建立有效的监控与评估体系用于项目实施与反馈工作。

**指导性问題：**

- 学校供餐计划是否有建立监控与评估体系的计划？该计划是否包括数据采集、分析、报告、反馈、指南及工具等要素？

- 由谁实施项目监控？各级政府是否有能力对项目实施监控，或是需要依赖外部力量的支持？谁负责定期起草监控报告，是由政府起草并与合作方共享，还是由合作方起草再与政府共享？

● 项目监控计划纳入了国家教育部门的监控系统之中，还是信息管理系统之中？

- 是否为项目监控与评估计划拨出专门预算？
- 监控事项包括哪些（入学率、出勤率等）？
- 监测报告的发布周期如何？
- 项目评估的周期如何，是在学期中还是学期末进行评估？
- 项目评估信息如何转化为行动或决策？
- 相关信息是否会向各级协调机制（工作组、特别小组等）报告？

### **标准：社区参与及社区所有（家长、学生）**

1. 社区参与项目的设计工作。

#### **指导性问题：**

- 项目设计过程中是否咨询社区的意见？
- 社区是否将学校供餐作为村级发展计划中的工作重点？
- 社区是否有专门的机构负责对外联系（村委会、长老会及其他传统权力机构）？

● 是否曾与社区就学校供餐工作中可能遇到的挑战及应对策略进行协商？

● 社区是否参与制定供餐内容？如果社区的参与不仅限于此，是否可以考虑本地的食品生产和加工能力，并尽可能实现食品采购本地化？

2. 社区参与了项目实施。

#### **指导性问题：**

- 是否设立了学生、家长和教师代表组成的伙食管理委员会？
- 该委员会是否在社区与学校间发挥沟通联系作用，管理和监督学校供餐计划，并确保有效利用食品？

● 项目实施过程中是否采取了措施，以免给教师增加过多的负担？



- 社区是否高效地落实了项目，并且未占用教学时间？
- 项目实施过程中是否采取针对性措施，以免利用学生从事备餐工作（特别是女童）？

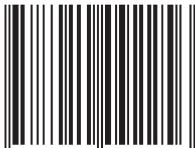
3. 社区尽其所能为项目提供资助（现金或实物）。

**指导性问题：**

- 社区是否为厨师支付工资，或为备餐提供木柴？
  - 社区是否为项目提供食品援助？
  - 社区是否为项目提供现金援助？
- 总体来讲，社区对项目的资助程度如何？是否在社区居民的能力范围之内，还是为其增加了额外负担？在不增加负担的情况下，还可以为项目作出哪些贡献？

本书由联合国世界粮食计划署和世界银行集团联合撰写，中文版授权人民出版社出版发行。它的优势在于将世界粮食计划署推行学校供餐计划的实践经验，与世界银行集团进行的发展政策对话和分析有机融合在一起。它探索了怎样利用食品采购来推动地方经济，并且强调教育部门在关于学校供餐的政策对话中应该处于中心地位。

ISBN 978-7-01-009225-6



9 787010 092256 >

定价：12.00元