



The World Bank
世界银行



World Food Programme
世界粮食计划署



中国发展研究基金会译

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 / 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



人民出版社

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

杨艳艳 王乐 译

崔昕 审校



人民教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

重新思考学校供餐计划:社会保障网、儿童发展和教育

[美]邦迪等著;杨艳艳、王乐译,崔昕审校.

-北京:人民出版社,2010.9

书名原文:Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector

ISBN 978-7-01-009225-6

I. ①重… II. ①邦…②杨…③王…④崔… III. ①学校-膳食-后勤供应-研究 IV. ①G478.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 171556 号

重新思考学校供餐计划:社会保障网、儿童发展和教育

CHONGXIN SIKAO XUEXIAO GONGCAN JIHUA;

SHEHUI BAOZHANG WANG、ERTONG FAZHAN HE JIAOYU

[美]邦迪等著;杨艳艳、王乐译,崔昕审校

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:5.375

字数:120 千字 印数:0,001-4,000 册

ISBN 978-7-01-009225-6 定价:12.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

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

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。

Janette Sheeran Robert B. Zoellich

约塞特·施兰

罗伯特·佐利克

世界粮食计划署执行干事

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供餐政策部主任 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 提供了关于学校供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	boy 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	天主教救济服务
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“口粮拿回家”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“口粮拿回家”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，那么这将对各国有百益而无一害。

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、“口粮拿回家”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。

“口粮拿回家”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业产生积极影响。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