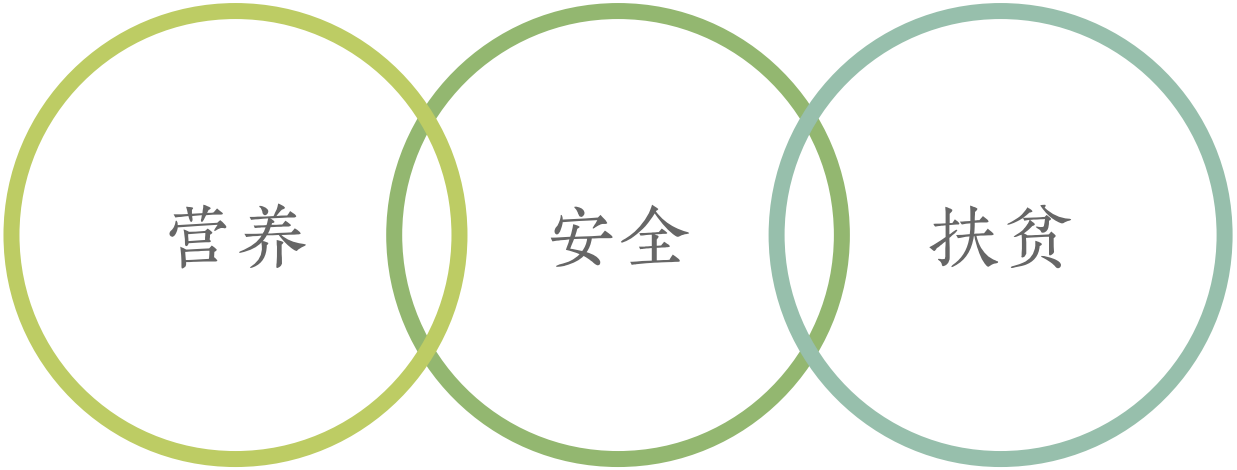
我国儿童福利政策概览

营养餐计划

营养餐计划

2011年10月26日，国务院决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划，中央每年拨款160多亿元，按照每生每天3元的标准为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助（2014年调整为每天4元）。政策约惠及680个县市的2600万在校学生。

核心理念



1. 实施细则

营养改善计划的主要内容

- 补助标准：中央财政为试点地区农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助，标准为每生每天3元（全年按照学生在校时间200天计算）。
- 改善就餐条件：将学生食堂列为重点建设内容，使其达到餐饮服务许可的标准和要求。
- 补助家庭经济困难寄宿学生生活费：家庭经济困难寄宿学生生活费标准每生每天提高1元，达到每生每天小学4元、初中5元。

各地实施方式

- 经费的使用方式：一是由学校负责统筹食堂开销，经费来源可具体分为上级拨款和上级拨款加家长补款两种方式。二是由学校向附近农户购买供餐服务，按月统一结账。三是直接把钱打至学生的用餐卡上，学生用卡里的钱到学校食堂进行消费。
- 伙食供应方式：学校食堂供餐、企业（单位）供餐、家庭（个人）托餐。在一定过渡期内，逐步以学校食堂供餐替代校外供餐
- 供餐内容：主要包括正餐、课间餐或二者兼有。营养餐根据地域分为早餐、午餐和晚餐三种。

资金安排

- 国家试点地区营养膳食补助按照国家规定的标准核定，所需资金由中央财政专项资金支持。
- 鼓励有条件的地方在国家试点地区以外开展营养改善计划地方试点工作，所需资金由地方财政统筹安排。
- 对地方试点工作开展较好并取得一定成效的省份，中央财政视情况给予奖励性补助。
- 鼓励企业、基金会、慈善机构等捐资捐助，在地方政府统筹下，积极开展营养改善工作，并按规定享受税费减免优惠政策。

2.实施现状及成果

覆盖范围扩大

- 2014年11月起，营养改善计划试点地区的补助标准从每日3元提高到4元，达到每学生每年800元

- 计划实施以来，中央财政累计拨付资金1591亿元，覆盖29个省份1590个县的13.4万所学校，受益学生从2011年刚实施时的2000人增加到2017年的3600多万

供餐模式多元化

- 食堂统一供餐，经费分为上级拨款和上级拨款加家长补款两种方式，约占30%
- 没有食堂的学校像具备资质的餐饮企业、单位集体食堂购买餐饮服务，约占54%
- 在政府部门批准，严格规范准入的前提下实行个人或家庭托餐，约占16%

营养结构趋于合理

- 每餐4元补助标准，以有效保障半数以上学生的基本营养需求。2017年5月的监测数据显示，52%的学校营养餐在能量、蛋白质、脂肪等方面能达到国家推荐标准，这一比例在2015年底时仅为34%
- 2012年至2016年，每年7岁入学学生身高无明显差别，而受益于营养餐的8-12岁学生的平均身高均有所增长，其中11岁男女生身高分别比2012年增长了5.7厘米和5.6厘米，贫苦地区学生营养不良、生长迟缓的状况明显转变，为他们未来身体健康、学习能力和劳动生产率的提高奠定基础

营养餐卫生安全改善

- 仅仅前三年，国家财政就安排了超过300亿元的食堂建设资金。如今决大部分学校已经拥有食堂或者供餐企业有专门的营养餐加工场地和学生就餐场地，露天分餐、进餐以及在拥挤场所进餐的现象大幅度减少

- 食堂和供餐企业有严格的准入和退出机制，营养餐供应链也有政府人员监督，保证了供餐环节的卫生

监测评估机制

- 监测评估每年3-4月进行一次，分常规监测县和重点监测县，所有试点县均为常规监测县，同时抽取50个重点监测县。主要监测对象包括覆盖学生数、不同供餐模式占比、食堂设施、学生身高体重以及营养餐的营养元素含量等指标

- 通过监测指标与历年指标的纵向比较，以及和全国平均指标的横向比较，综合评价营养改善计划对学生营养状况的影响，提出适当的工作建议

信息公开机制

为防止在计划实施过程中政府、学校和供餐方的贪腐现象，建立了较完善的信息公开机制

- 地方政府按要求在政府网站公开计划的财政预算、决算报告，政府采购目录及实施情况，营养改善计划监督检查情况

- 学校公开其营养补助收支情况和食堂财务管理情况，以及食堂饭菜价格、带量食谱等

3.当前存在的问题

管理不规范

- 个别地方招标不到位，食材质量得不到保证;资金管理不严，挤占挪用、虚报人数套取补助的情况偶有发生。
- 西南某县教师反映，营养餐的费用不能按时拨付到位，都是学生吃完后再拨款，且具体的拨款时间还不确定。为了保障营养餐的顺利实施，学校就要通过向教师借钱、家长补款等形式先行垫付，每学期差不多要借3-4万元。

食品安全与项目运行问题

- 营养改善计划食品采购链条长、环节多，县级食品安全监管人员有限。部分试点地区没有将运转经费纳入财政预算保障，不能按照标准配备工勤人员，临聘人员流动性大，缺乏专业营养膳食知识，也给食品安全带来较大隐患。
- 《专项资金管理办法》中规定，学校食堂(伙房)的水、电、煤、气等日常运行经费纳入学校公用经费开支。但教育部2015、2016年的调研结果显示，许多学校均表示难以承担这部分额外支出。基层学校的解决办法主要包括两种：一种是从公用经费中支出。但对一些学校而言，公用经费除维持学校正常运转外，几乎所剩无几。另一种是从营养餐资金中截取。

农村小学食堂硬件设施配备不足

- 分连片特困地区存在营养餐加工场所和学生用餐场地受限、食堂设施不完备的情况。一是部分地区尚未建成食堂以提供营养餐加工场所及学生用餐场地。如中南某县有学校没有专门场所做饭，只能将教室改造成做饭场所；该地区另一县食堂空间不足以容纳学生就餐，有校长提到：“中午免费的营养餐，学生分三批吃，食堂不够用，学校决定不了。”二是食堂未配置用餐桌椅板凳。教育部在西南某县的调研发现，由于新建食堂未配备桌椅板凳，学生就餐只能回到教室，或者蹲在食堂外面就餐。三是学校无统一的用餐碗筷和清洗消毒设备等，用餐卫生难以得到保证。

部分地区的餐品单一，易导致浪费

- 某些学校营养餐食品过于单一，与学生的饮食习惯不符，长时间吃一种食品会产生“饮食疲劳”，易造成浪费。例如，西南某县学生早餐习惯吃米线，但营养餐实行的是“牛奶+面包”的固定搭配方式，学生吃不习惯。
- 为方便实施营养餐计划，学校大多采用统一发放牛奶、鸡蛋的方式。但据了解，有些学生并不爱吃鸡蛋，就偷偷带出学校扔掉；还有些学生喝牛奶过敏，会带回家给父母或拿去商店换铅笔等文具。

Thanks!