农村学生的吃饭大事,不仅关系着一个孩子的健康,也关系着国家和民族未来发展的希望。2025年中央一号文件提出,全面加强农村义务教育学生营养改善计划管理,确保食品安全和资金规范使用。新学期伊始,孩子们在学校吃得怎么样?为什么到了现在这个发展阶段,农村学生营养餐还是这么重要?从机制上看,农村义务教育学生营养改善计划在运行中还有哪些风险点?这些风险点要如何把控?此次对话邀请任春荣、张倩、杨宪友等专家和基层小学校长展开交流讨论。

让农村学生吃饱又吃好

——对话任春荣、张倩、杨宪友

□韩松妍

嘉宾

任春荣 中国教育科学研究院教育评价与督导研究所副所长、研究员

张 倩 中国疾病预防控制中心营养与健康所学生营养室主任、研究员

杨宪友 贵州省铜仁市江口县太平镇中心完小校长

主持人

记者 韩松妍

▲任春荣

▲张倩

▲杨宪友

农村学生是不是吃饱、吃好了?

主持人:当前我国农村义务教育学生的营养水平和城市学生相比情况如何?为什么到了现在这个发展阶段,农村学生营养餐还是这么重要?

任春荣:2011年秋季学期起,我国启动实施农村义务教育学生营养改善计划。10余年来,该项计划为学生体质改善、农村家庭脱贫、国家人口质量提升作出了重大贡献。仅2023年,全国农村义务教育学生营养改善计划的各级财政投入营养膳食补助资金共计325.65亿元,惠及学生3457.31万人。到现阶段,脱贫攻坚战全面完成,社会生活水平相较10多年前已大幅提升,确实有一种声音认为营养改善计划可以退出了。但从全国来看,居民营养摄入城乡发展不平衡,农村家庭,尤其偏远和欠发达地区农村家庭,保障均衡饮食在经济能力或者认知水平上还存在一定困难,学生营养不良的风险仍旧存在。提供免费或者补助性的学生营养餐是低收入家庭儿童的重要安全网。改善农村学生的营养状况不仅有助于个人发展,还能提升整体人口素质,为未来的劳动力市场和社会经济发展奠定基础。营养改善计划应该作为一项长期的学生福利政策执行下去,并逐步覆盖城市低收入家庭。

张倩:农村义务教育学生营养改善计划实施以来,我国农村学生的营养状况明显提高。全国农村义务教育学生营养改善计划领导小组办公室会同中国疾病预防控制中心营养与健康所,对10年来的农村学生营养健康状况监测情况进行了对比分析。2021年数据显示,监测地区学生营养状况得到明显改善,平均身高、体重逐步上升,生长迟缓或贫血的学生人数逐步减少。2021年,监测地区6—15岁学生生长迟缓率为2.3%,比2012年的8.0%下降了5.7个百分点,但农村学生的平均身高水平仍低于城市。农村学生仍存在维生素A、维生素D、锌等微量营养素缺乏,新鲜蔬菜、奶类摄入不足等膳食结构不均衡等情况。同时,我国城乡学生营养健康的主要问题已经从传统的营养不足,转变为超重肥胖。营养改善计划提供的营养膳食补助不仅可以为学生的日常营养膳食提供良好资金支持,学校供餐也能起到营养健康教育的作用。这是一项重要的民生工程,需要以更有力的举措,加大对农村学生营养健康投资。

杨宪友:根据贵州省教育厅统一部署安排,我校于2012年春季学期开始实施学生营养餐。当时是由政府修建食堂,学校购买设施设备,聘请工人,由学校自主经营管理食堂。学校成立膳食工作领导小组,明确食堂管理员,实行"两菜一汤",食材由学校自行采购,每月公布收支情况,学生自带餐具就餐。

就我校来说,营养改善计划运行至今改变了以下几点:一是就餐条件方面。以前学生在校只能自己淘米蒸饭,每周从家里带酸菜和辣椒到学校吃一周,冬天就餐时基本就是冷饭冷菜,学校没有餐厅,学生吃饭都是在寝室或教室进行。现在食堂条件好了,学生可以坐在宽敞明亮的食堂里就餐,下了课就能吃上新鲜热乎的饭菜,就餐后不用清洗餐具,由食堂工人统一清洗并消毒。二是供餐质量方面。我们学校的学生都是来自农村山区,距学校路途远,且多是留守儿童,他们以前只能从家里带足一周的下饭菜,存在一定的食品安全隐患。现在学校根据教育局分学段制定的带量食谱来供餐,按照"5+2"供餐标准,合理搭配营养膳食,每餐"三菜一汤"、每天一个鸡蛋和适量水果、每周提供三次牛奶和两次豆制品,保障了学生的饮食安全。三是营养健康方面。以前学生只能在家吃完早餐再上学,多数不吃午餐,下午放学又要走很远的路才能到家吃晚饭,常常要饿着肚子,因贫困和营养不良导致的学习困难、辍学等问题突出。如今,学生体质显著增强,身高增长,疾病发生率下降,能安心坐在教室里学习了。

主持人:农村学生营养餐应该满足怎样的膳食标准?学校供餐有哪些国际经验可参考?

张倩:这些年来,我国学校供餐已基本解决"吃得饱"的问题,继续向"吃得营养"方向努力。依据2017年发布的卫生行业标准《学生餐营养指南》,农村学生的膳食结构还有较大提升空间。如学校供餐的谷类主要是大米,中国居民膳食指南推荐的全谷物或杂粮杂豆比较少;农村学校基本以供应猪肉为主,禽类、鱼类等比较少。另外,农村学校供餐的蔬菜品种少,常用土豆、圆白菜等,新鲜的绿叶菜比较少。因此,学校供餐指导应更多强调因地制宜、食物多样,丰富食物品种和色彩,提高学生接受度。同时,减少高油、高盐、高糖的食物供应。

任春荣:发达国家的学校营养午餐普遍实施得比较早,成效也比较显著。比如,日本学校供餐是国际社会的典范。日本的学校食堂或许没有专门的用餐区域,但卫生、营养、食育方面表现优秀。几乎所有义务教育阶段的学校都提供午餐,政府对学校供餐的补助力度较大,按照年级实行阶梯定价,依据家庭情况实施阶梯性补助。补助和供餐两条线,在供餐管理运营和供餐标准上,不区分补助餐和非补助餐,这也是多数发达国家的做法。日本学校注重教职工队伍中营养师的配备以及对营养师的培训,培训内容包括营养教育和餐饮服务管理。大多数学校都由营养教师和学校营养师,依据日本国家营养摄入标准和儿童的成长阶段,征求本校学生意见来设计午餐菜单。

再如,巴西国家学校供餐计划(PNAE)始于1955年,目前能够为基础教育阶段所有城乡公立或非营利性学校的学生提供免费午餐。巴西联邦政府负责转移支付、制定法规、提供指导和技术援助、开展监测和评估以及推动国际合作;地方政府负责学校膳食转移支付、家庭农场采购、供餐员工的雇佣和培训、农村推广、学校基础设施建设、菜单制定。从地方政府到学校,每一级别的实施实体都要成立学校供餐委员会,全国共计8万个,负责监督、审议和咨询。PNAE信息系统功能强大,具备资源分配、财务管理、食品管理、供餐监测、社区交流等多种功能。家长可以在系统上查看全国学校的餐费资金状况、供餐食谱以及价格,为供餐管理、运营和社会监督提供了有力且高效的支持。巴西还成立了学校供餐和营养合作中心网络(CECANEs),并在24所本土大学设立了专门的研究机构,以强化对学校供餐工作的智力支持。

如何保障"让每一分钱都吃到孩子嘴里"?

主持人:此前部分地区出现农村义务教育学生营养改善计划专项资金被挪用、套取问题,如何解决好这一难题,确保每一分钱都能吃到学生嘴里?

任春荣:这些问题的出现反映出地方教育治理体系还不够健全,监督指导能力有欠缺。部分地方因财政困难"拆东墙补西墙",专账专户管理形同虚设,而这种现象此前也曾在其他项目中出现,说明对政府权力的约束不足。就学校供餐而言,监督检查的频次其实并不低,然而却存在外部监管碎片化的状况,信息公开走过场、对供应链审计检查力度不够,学校膳食委员会也未能有效发挥监督作用。学校内部同样存在监督不力的问题,例如,民主决策和科学决策不到位,负责食堂管理的专任教师既没有足够精力,在专业上也有所欠缺。尤其值得注意的是,农村学校普遍面临师资短缺的问题,很难规范地实现两人以上同时进行验收签字。

杨宪友:以我校的经验来看,江口县财政部门设立了农村义务教育学生营养改善计划膳食补助资金子账户,并按月拨付资金。江口县教育局对学生营养改善计划补助资金实行分账核算、专款专用,执行"校财局管"报账制,学校校长见账不见钱。食堂工人工资和"三险一金"全额纳入财政预算,并按月发放,不占用补助资金。食材实行"四统"招标采购模式,食材配送企业由江口县教育局统一招标选择,配送合同明确约定配送企业微利运行,纯利润控制在5%以内。江口县教育局还组织发展改革部门、财政部门、市场监管部门等工作人员,以及学校和家长代表开展食材市场询价工作,每半月进行一次。再根据所询的市场价格,按照合同约定的下浮比例执行,确保食材价格不高于市场价,让每一分钱都吃到学生嘴里。

主持人:从机制上看,农村学生营养餐在运行中还有哪些风险点?这些风险点要如何把控?

任春荣:除了刚才我们谈过的资金管理风险,从机制上看,营养改善计划在运行中还存在食品安全和学校负担等风险点。受不少地方财政只能聘任文化水平不高的食堂员工、以教学为主业的教师群体管理食堂能力有限、农村食品安全环境和习俗尚待改善等多重因素的影响,不论采取哪种供餐模式,都可能面临食品采购、储存、加工等环节的安全隐患。为了保障食品安全和资金安全,各地普遍加大了检查力度,教育系统内外各类机构反复到校检查,有些机构的检查人员并不专业,也不能给学校提供有效指导,存在增加学校负担的风险。

在前期经验积累的基础上,我们在投入和管理运行机制方面还存在一些需要进一步发力的地方。一是资助对象进一步精准化。按照我国当前的经济发展水平,宜采用"学校+家庭"混合模式共同承担学生营养改善成本。在小规模学校就读的学生家庭经济水平相近且普遍较低,可以以学校为整体申请相同等级、较高水平的补助。其他学校可探索依据家庭情况分等级资助的方式,优先加强对部分困难学生的资助。当前,大量农村学生由于学校撤并进入城镇学校就读,从提高资金使用效率角度来看,更加需要实行分等级资助。

二是管理和运行经费问题亟待解决。政策规定营养改善计划的补助只能用于餐食。管理、运行和损耗等经费需从学校常规经费中支出,这使得地方政府投入压力较大,也是造成食堂员工素质不高、队伍不稳定、监管不专业、食堂更新改造困难等问题的原因之一。

三是学校供餐体系需要整合。目前,营养改善计划和其他供餐在很多地方分开管理运营、食材分开订购、学校分开做账,这大大增加了学校工作量。营养改善计划的管理机构营养办大多设在学生资助中心或财政部门,供餐运营应交由专门部门统一管理,提高供餐的专业化水平。

四是市级部门应加强供餐统筹。《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》提出建立"市县结合"的基础教育管理体制,因地制宜打通使用各学段教育资源。这就要求市级部门不仅要督促区县保障及时投入、足额投入,市级层面自身也应加强全面管理和指导,加大对财力薄弱区县的倾斜投入力度,并做好学生数量和分布预测,及时做好供餐资源的调整和安排。

杨宪友:农村学生营养餐在运行过程中存在以下风险点:一是食材采购验收把关不严,食品加工人员的卫生素养不足,餐具清洗和消毒不彻底,学校从业人员素质不高,食品安全意识淡薄等,可能存在食品安全隐患。二是县级财政压力大,造成资金拨付不及时的风险;管理不到位,造成资金流失风险。三是未科学制定食谱,可能造成学生营养不均衡;食材采购价格偏高,可能造成供餐质量下降风险。我校在实践中,一是严格落实《中华人民共和国食品安全法》和《食品安全国家标准餐饮服务通用卫生规范》,严格执行"四统"招标采购,严把食材采购验收关,严格执行"日管控、周排查、月调度"工作要求,按时对食品容器、餐用具进行清洗消毒,并存放在专用保洁设施内,不使用未经清洗和消毒的餐用具。加强食堂从业人员管理,定期对食堂工作人员开展食品安全知识和技能的培训,建立食堂监管平台,对食堂从业人员的规范操作实行线上跟踪监管。二是建立营养改善计划资金专户,实行"校财局管",严格落实"按月拨付、次月清算"要求,教职工实行自费陪餐就餐,与学生"同餐同价"。三是江口县教育局联合卫生健康局分学段统一制定带量食谱,合理搭配食材,确保营养健康均衡;严格执行食材询价定价制度,确保食材价格不高于市场价,从而提高供餐质量。

改善农村学生营养还需要做些什么?

主持人:在您看来,应如何夯实食育基础,提升农村学生的健康水平和生活质量,实现农村学生对营养的"知信行"?

张倩:我国中小学营养健康教育存在比较大的地区差异。在部分偏远、中西部、经济欠发达的农村中小学,营养健康教育基本上仍处于空白。全社会应共同参与中小学生的营养健康教育,各地形成具有地方特色的营养健康教育示范点,逐步向整个地区的中小学辐射,以点带面,形成良好的营养健康教育氛围。鼓励各地通过组织丰富多彩的学生活动学习营养健康知识,比如小征文、小板报或课外活动班等;也鼓励校园营造营养健康氛围,如张贴画。值得注意的是,开展营养健康宣传教育时,要结合当地学生的营养健康特点以及地方饮食习惯。

杨宪友:我校非常注重营养健康教育,及时做好供餐标准的宣传教育,利用微信公众号向学生家长宣传国家惠民政策;利用国旗下的讲话、主题班会、家校社协作等方式,加强节约粮食、感恩教育宣传,让学生和家长知晓营养改善计划工作的重要意义,引导家长重视学生营养健康,推动学生饮食结构科学化,防止学生偏食、厌食;利用打扫卫生、维护就餐秩序等方式教育学生勤俭节约,心怀感恩,珍惜良好的学习环境和生活条件。

主持人:农村义务教育学生营养改善计划是一项系统工程。您认为,应如何通过齐抓共管形成合力,实现农村学生营养事业的高质量发展?

任春荣:实现农村学生营养事业的高质量发展,必须依靠全社会的齐抓共管。一是以学校供餐为抓手,提升"粮头食尾""畜头肉尾""农头工尾"全链条食品安全水平,从社会食品安全环境的建立上降低学校供餐的风险和管理成本。二是从现代治理能力提升角度建立风险防范机制。推进透明资金管理制度的建立,确保各类工作的资金合规使用,让营养补助资金的规范使用成为自然习惯。在一定范围内建立统一的学校供餐管理平台,实现资金、食品、监督等环节的数字化管理,提高运行透明度、工作效率以及监督效率。利用信息平台实施精准采购,减少食材浪费和库存积压,降低食堂运营成本。有条件的地方,实施信息化消费记录,杜绝虚报、冒领补助经费等行为。三是将社会监督落到实处。利用信息平台,让家长了解配餐标准、每周带量食谱、每日带量带价食谱等信息,公示投诉电话,实现"互联网+明厨亮灶"监管。在缺乏信息技术支持的地方,公示信息除了在学校食堂外张贴,还应在校门口墙外张贴。四是对中标企业每年开展履约考核,设置公众开放日。出现严重问题的企业应列入学校供餐黑名单,禁止其以任何形式参与学校供餐。规范实施动态询价、定价机制,大宗食品食材出现市场价格大幅波动情况时,由营养办、中标企业、学校代表、社区代表参与询价,确定下一时段的供货结算价格,并在信息平台公示。五是加强对本地农村经济带动作用的规划。我国有些地区开展了"学校+农户"的做法,既保障了学校能获得新鲜的食材,又提高了本地农民的收入。有些学校聘用学生家长做食堂员工,能够起到深度监督的作用,同时还切实减少了留守儿童。这些好的做法应大力推广。

张倩:学校供餐不仅仅是提供盘里的食物,也是对未来的投资。农村学生的营养改善不仅需要从家庭、学校和社会多方面入手,还需要政府部门、社会组织和企业共同配合。一方面,要通过监测评估了解学生营养健康特点,为政策制定相关政策提供科学依据;另一方面,也要积极推进地方特色的合理膳食指导和营养宣传教育。近年来,中国疾病预防控制中心营养与健康所开发了"学生电子营养师"营养配餐软件,结合前面提到的《学生餐营养指南》标准,需要教育、卫生健康等部门携手,发挥社会各界力量,指导学校科学合理供餐,促进中小学生健康成长。

主持人:农村义务教育学生营养改善计划是民生工程、民心工程。从每一顿营养餐里,我们看得见数千万农村学生身高增长、身体素质变好,以及他们智力、心理等方面的可喜变化。不打折扣地落实好这项民生工程,要在制度上更完善,优化政策体系,明确各方职责,确保专款专用;要在管理上更规范,加强食堂运营和食材管理,推进数字化管理平台建设,确保供餐质量;要在监督上更有力,相关部门加强对营养餐项目实施过程的常态化监督,也鼓励家长代表、学生代表、社会组织等参与监督,让营养餐项目在阳光下运行,真正让农村学生吃饱又吃好,让家长放心、社会满意。