

# 在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下 新思想 | 新时代 | 新咸宁

## 我市“营养改善计划”成效、挑战及政策建议

○ 杨红霞 詹季红 蒋霞霞 洪艳萍 卢会醒 丁向颖

**核心提要:**“农村义务教育学生营养改善计划”(以下简称“营改计划”)于2012年开始实施,是一项以改善贫困地区农村义务教育阶段学生的营养状况为目的的国家政策。咸宁市营养改善计划开始实施以来,作为幕阜山片区的“南三县”开展了省级试点。营养改善计划的有效实施对于推进该片区扶贫工作具有重要意义。

鉴于三县补助标准和供餐方式一致,课题组重点调研了崇阳县的情况。2017年3月至2018年10月,课题组与该县行政管理人员、学校食堂工作人员、校长进行访谈,发放学生问卷,同时抽样检测学生血液中血红蛋白和微量元素含量情况。本报告基于以上调查分析咸宁市“营改计划”实施的成效和面临的挑战,提出政策建议。

### 一、咸宁市崇阳县营养改善计划实施的总体情况

2017—2018年,崇阳县享受营养餐的学校有152所,学生5万多人。崇阳县由省级财政按1元/生/天(全年按200天计)的标准拨付膳食补助。从2012—2016年,该县利用这笔资金为学生提供免费食品,先后提供鸡蛋、面包、牛奶等,2016年是每2天为学生免费发一盒牛奶。2017年开始中央财政以1.5元/生/天的标准予以奖补,营养膳食补助标准提高为2.5元/生/天,每天为学生发1盒牛奶+1个小蛋糕。

#### 二、“营改计划”取得的成效

##### (一)农村儿童获得了部分营养补充

对调研地区学生BMI、微量元素、血红蛋白检验发现,学生身体状况良好。调查结果显示学生BMI指数不达标、正常、超重和肥胖的比率分别为6.5%、80.7%、7.3%和5.5%,说明学生营养状况良好。血红蛋白检测结果显示,学生样本中正常和贫血的比率分别为94.5%、5.5%。说明94.5%的学生血红蛋白含量是达标的,达到《全国学生贫血综合防治方案》提出的将贫血患病率控制在10%以下的目标,低于全国农村学生贫血率(10.6%)。

##### (二)食品安全有保障

食品、资金安全保障主要通过以县为单位的统一招标、公司统一配送、专业抽检检测、“校财局管”集中支付、过程管理等予以保障。牛奶和小蛋糕均按政府采购的程序统一招标采购,由中标公司统一配送。应标企业提供食品专业数据,确认各项指标达标。采用台账管理保障膳食发放到位。

通过管理者、供货商、使用者三者分离,有利于避免权利寻租,同时引入市场竞争机制,保证了食品/食材质量。

##### (三)农村中小学学校有食堂

食堂建设是“营改计划”的重要内容。调研的各校尽管食堂建设进度不一、条件各异,尽管崇阳县并不是采用食堂供餐,但每所学校(教学点)均建

设了食堂。中心学校或乡镇学校食堂建设条件较好,偏远的小规模学校因陋就简,也建设了简易厨房。通过食堂建设,学校能为需要的学生供餐,保障了学生就学期间的饮食。

#### 二、“营改计划”面临的挑战

##### (一)仍有较高比例的农村儿童营养状况不佳

学生锌、铁、钙微量营养素缺乏比例较高。其中,钙缺乏率为32.99%,锌缺乏率31.96%,铁缺乏率为10.31%。说明微量营养素不足是贫困农村儿童营养较为突出的问题。(2)存在6.5%营养不良和约12.8%的超重或肥胖的中小学生。(3)5.5%的学生贫血。(4)教学点学生营养状况堪忧。教学点低年级学生贫血比例达到11.5%,锌缺乏率46.9%,钙缺乏率16.7%,铁缺乏率34.4%。

##### (二)营改计划经费保障体系存在诸多不合理方面

目前营养改善计划经费保障包含营养膳食补助专项、农村义务教育贫困寄宿生生活补助、食堂建设经费、运行经费。

##### (三)膳食补助方式、标准单一,忽略了地区和学生家庭社会经济地位的差异

统一标准忽略了学生家庭经济收入的差距,农村家庭收入有一定的差距。参与问卷调查的670个学生中,家庭年收入1万元以下的学生占58.8%,1—3万的占17.2%,3—5万元占15.9%,5万元以上的占6.4%。所调研的寄宿生中,家长每月所给总费用200元以下的学生占42.2%,200—300元占23.7%,300—500元占22%,500元以上的占8.2%。

##### (四)加强儿童营养健康教育,改善儿童膳食习惯

本研究发现,儿童营养认知水平越高,学生的营养状况越好。学校的营养健康教育,既可以提高学生的营养知识认识,同时可以通过学生将合理的饮食知识带给家庭的长辈,改善长辈的营养认知,优化家庭喂养行为。建议每所学校设专门负责营养教育的教师,可在现有教师中指定,对其进行培训。

##### (五)成立县营养膳食委员会,发挥专业指导、监督的作用

目前各校成立了膳食委员会,然而农村中小学家长在发挥膳食委员会的作用上存在知识和能力上的不足,往往难以有效发挥学校膳食委员会的作用。调查结果显示,县实施方案的科学性决定了全县学生饮食结构是否合理。因此,成立县“膳食委员会”的意义更大。县“膳食委员会”可集中医学、营养卫生、教育、法律、政府部门等社会各界代表,学生及其家庭作为政策的受益者,作为膳食委员会的重要成员,共同对县“营养改善计划”的实施方案进行审议,提出建议,实行监督,有助于改进县“学生营养改善计划”实施的科学性、合理性和有效性。

##### (六)增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### (七)学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 3.县内营养膳食供餐模式普遍单一,学生无选择余地

崇阳县全县采用牛奶+小蛋糕的形式提供膳食补充,这种实施方案不利于学校根据本校实际开展营养膳食供应,也不利于学生选择最适合自己的营养膳食补充。调研发现农村中小学学生日常就餐情况可以分为3类:学校就餐型(占64.2%);(2)家庭照料型(占12.8%);(3)混合型(占22.3%)。由于长期每天食用相同的食谱,学生产生一定的厌倦情绪,出现较为严重的浪费现象。调查数据显示崇阳高达28%的学生不喜欢学校提供的免费食品。

##### 三、进一步完善“学生营养改善计划”的政策建议

健康中国首先需要“健康儿童”,改进儿童的营养状况意义重大。

##### (一)多举措减少儿童营养不良现状

1.膳食多样化、可选择化,使学生获得适合于个人日常膳食情况的营养补充。建议针对学生不同就餐情况,提供不同的膳食补充方案供学生选择。借鉴所调研各县的优点,建议每县每校提供多种方案供学生选择:(1)将2.5元补贴进学生的正餐,如提供1—2个菜品;(2)坚果+水果;(3)牛奶+坚果或水果或微量元素营养包等;

2.减少儿童微量营养素缺乏情况。针对学生微量营养素缺乏比例较高的现状,可以:(1)各县食谱中应多提供富含锌、铁、钙的食物,如动物肝脏、木耳、海带、芝麻、虾、鱼类、鸡蛋、核桃仁等。(2)定期发放微量营养素补充剂。(3)增加学生户外运动时间。

##### 3.加强儿童营养健康教育,改善儿童膳食习惯

本研究发现,儿童营养认知水平越高,学生的营养状况越好。学校的营养健康教育,既可以提高学生的营养知识认识,同时可以通过学生将合理的饮食知识带给家庭的长辈,改善长辈的营养认知,优化家庭喂养行为。建议每所学校设专门负责营养教育的教师,可在现有教师中指定,对其进行培训。

##### 4.成立县营养膳食委员会,发挥专业指导、监督的作用

目前各校成立了膳食委员会,然而农村中小学家长在发挥膳食委员会的作用上存在知识和能力上的不足,往往难以有效发挥学校膳食委员会的作用。

调查结果显示,县实施方案的科学性决定了全县学生饮食结构是否合理。因此,成立县“膳食委员会”的意义更大。县“膳食委员会”可集中医学、营养卫生、教育、法律、政府部门等社会各界代表,学生及其家庭作为政策的受益者,作为膳食委员会的重要成员,共同对县“营养改善计划”的实施方案进行审议,提出建议,实行监督,有助于改进县“学生营养改善计划”实施的科学性、合理性和有效性。

##### 5.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 6.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 7.加强地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 8.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 9.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 10.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 11.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 12.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 13.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 14.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 15.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 16.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 17.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 18.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 19.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 20.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 21.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 22.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 23.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 24.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 25.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 26.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 27.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 28.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 29.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。

##### 30.学生营养教育被忽视,营养认知差

学校尤其是小学基本没有开设营养课程,中学生在生物课中可了解一些营养知识。本次调研中,学生营养知识总知晓率仅为23.5%,营养知识得分较低,平均分仅为16.21±6.69,(总分35分),低于及格分数线。学生营养态度不积极,很少关注的高达61.8%。在小学师资数量不足、平均年龄偏高、学历不高等情况下,营养教育实施起来存在一定困难。

##### 31.增加地方政府投入,关注特别困难儿童

市、县级政府切实承担其财政责任,增加财政投入,为改善农村儿童的营养状况,优化人力资本积累,促进社会公平负起责任。