

反贫困 与儿童心理发展

Poverty Alleviation and Child Development in China

贫困如何影响儿童安全与健康
与心理发展

本书从理论和实证两个方面
探讨了贫困对儿童心理发展的
影响。作者通过大量的调查数据
和案例分析，揭示了贫困如何
影响儿童的认知、情感和社会
行为发展。本书不仅为学术界
提供了丰富的研究资料，也为
政策制定者和教育工作者提供
了有益的参考。



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

中国发展研究基金会
China Development Research Foundation
Funders



国际视野中的中国“营养改善计划”

——拜会中国发展研究基金会暨青海、广西考察的反馈报告

■ 唐纳德·邦迪 (Donald Bundy)

世界银行总部健康、营养和人口首席专家

■ 卡门·布尔巴诺 (Carmen Brubano)

联合国世界粮食计划署总部政策法规司学校供餐政策处专家

■ 莱斯利·德雷克 (Lesley Drake)

儿童发展合作伙伴组织执行主任

联合国世界粮食计划署等国际组织联合考察团一行三人，唐纳德·邦迪，卡门·布尔巴诺，莱斯利·德雷克，前往青海乐都、广西都安两县实地考察“农村义务教育学生营养改善计划”。考察时间为2012年6月4~15日，考察对象包括青海和广西的5所农村小学，省、县级教育部门等。本次考察中，考察团观察了中国学校供餐的实际运作，与校领导、教师、儿童和地方政府官员等进行多次座谈。随后，考察团返回北京，与基金会工作人员及其他主要相关部门进行了讨论。

主要结论

目前，中国营养改善计划每天为2600万儿童提供校园餐，计划覆盖人数位居世界第三，仅次于覆盖1.3亿儿童的印度和覆盖4700万儿童的巴西。中国营养改善计划试点旨在覆盖699个最贫困县的儿童，生活在这些地区的儿童多为留守儿童。

（一）优势

营养改善计划在短时间内准确地覆盖了数量如此之大的弱势儿童，充分证明了中国政府的高效率。考察团发现，政府有关部门的政策目的很明确，即考量当前状况，不断完善政策效果的同时，将营养改善计划推向更多的县。

同国际上较为成功的实践相比较，考察团发现，营养改善计划具有一些明显的优势。地方政府在政策执行层面，组织有力，分工明确，合作顺畅。卫生部门监管校园餐的营养成分及食品安全，财政部门负责财务控制等，这对学校供餐的食物采购也起到了很好的监管作用。

另一重要优势是，中国的学校供餐项目没有与教学质量产生冲突。一些国际案例显示，由于需要教师做饭或者参与学校供餐管理等增加了教师的负担，产生了逆效应，从而影响了教师的教学质量。在中国的学校供餐项目中，教师很少参与做饭，也没有过多地参与项目管理（仅限于考察的5所学校），鉴于营养改善计划的初衷是为了提高教育水平，因此，这一点显得尤为重要。政府投入资金雇佣厨师和厨房工作人员，是一种有效的教育投资。

营养改善计划的另一优势是，教育部发布了明确的政策、规范、标准，地方政府也随即发布地方性政策与规范，有利于保证计划执行与实施质量的一致性。考察团发现，儿童对学校供餐表示满意，满足了他们的需求。

（二）挑战

综合“营养改善计划”与“每生每天贫困家庭寄宿生生活补助”两项政策，一些地方寄宿小学生在校可以享用一日三餐，支出约合每生每天1美元。非寄宿小学生，可在校用一顿午餐或者课间加餐，支出约合每生每天0.5美元。

图1展示了各国的学校供餐支出的估算结果。中国课间加餐支出接近于其他人均GDP水平相近的国家。寄宿制小学的供餐支出明显高于同等水平国家。图2延伸了图1的分析，将基本教育支出作为一个参照标准。低收入国家，营养改善支出通常接近、等同甚至超过基本教育支出。中低收入国家，这个比率较为一致。数据显示，中高收入国家的营养改善支出与基本教育支出比率集中在5%~

15%之间。营养改善计划，属于国际较高标准，接近高人均 GDP 国家（即人均 GDP 超过 10000 美元的国家）。中国课间加餐支出标准基本符合国际成本比较的结果。

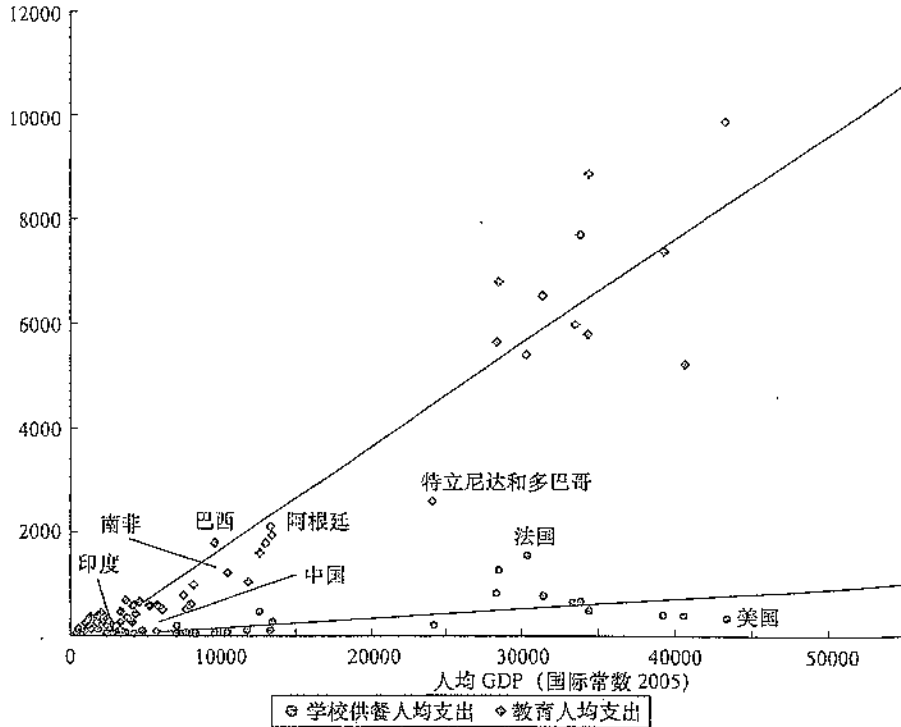


图1 生均营养改善支出和生均小学基本教育支出的估算值
(用它与人均 GDP 的关系来表示)

注：数据由 PCD 的奥罗·吉力提供 (2012)。

考察发现，建立寄宿制学校可以确保贫困儿童享有公平的教育机会。寄宿制学校往往建在人口密度低的地区，若如不然，儿童往往距离学校很远，上学路途长且艰辛（如青藏高原上、广西山区崎岖不平的山路）。寄宿制学校是锁定最贫困、最弱势儿童，并帮助他们享受政策的一种方式。在此基础上，对这些儿童的投资等同于社会保护措施。

巴西与墨西哥采取了有条件现金转移 (CCT) 的模式，这种模式也是以最弱势、最贫穷的群体作为服务对象 (吉力·克莱斯莫尔等, 2012)。在巴西与墨西

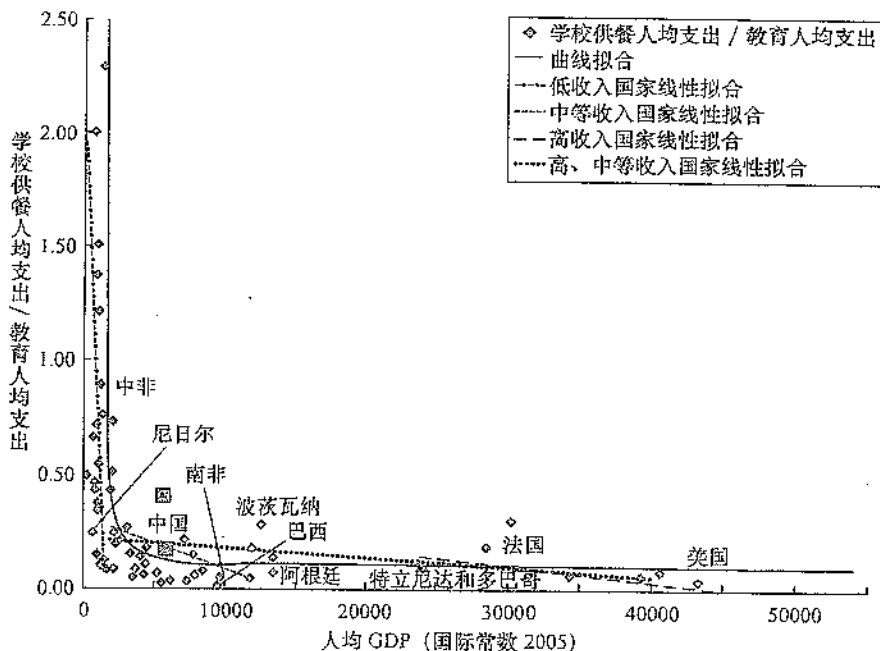


图2 生均营养改善支出和生均小学基本教育支出之间的比率
(用它与人均 GDP 之间的关系来表示)

注：比率为1时表示学校供餐支出等同于小学基本教育支出。

资料来源：数据由 PCD 的奥罗·吉力提供 (2012)。

哥，CCT 项目与学校供餐项目平行开展，这也许更能满足贫困儿童，尤其是女童，以及贫困家庭的具体需求，如避免辍学。完善的寄宿制学校可能是在类似地区保证弱势儿童就学的唯一方式，同时提供营养餐可以直接使目标儿童受益。

(三) 成本和效率

寄宿制小学和非寄宿制小学的营养效率存在差异。寄宿制小学由学校厨房提供一日三餐，包括主食、新鲜蔬菜和肉类等。每餐成本约合 33 美分。由于学生一周的正餐均在学校食用，这样的供餐模式，尽管成本相对高，更有利于学校及地方政府有关部门了解供餐的营养需求与营养成分。这样一来，学校供餐的营养效益很高，更易于达到政策目标。营养专家与膳食专家的介入是此计划的一项优势。此外，已有研究表明，保证肉类的摄取有利于教育效果改善（克里斯扬森、

米尔、邦迪等, 2009)。

比较而言, 课间加餐模式的营养效益较低。食品的选择需更加慎重, 尽量避免市场变化的压力。不同食物的搭配组合, 应有相关营养数据的分析与支持。对于食物的选择, 应有营养学家的参与, 尽量做到资金的投入物有所值。值得探索的是, 如何在营养改善过程中, 更多地采用本地的新鲜食材。这是国际热议的议题, 在美国和英国尤为盛行。如, 考虑用新鲜豆浆代替盒装牛奶, 考察发现, 盒装牛奶是课间加餐中最贵的食物。从减少食品包装与环保的角度来说, 新鲜食材的替代品具有一定成本与环境优势。

根据国际经验, 中等收入国家的惯例是, 在学校供餐中加入微量元素强化的谷物、盐和其他食材。考察发现, 中国需要重视缺铁性贫血和维生素 A 缺乏等现象。营养改善计划中没有微量元素强化食品。可以考虑在食品加工的过程中集中强化。或许可以考虑采用本地生产的强化营养包等形式。

(四) 应通过政策确定营养改善计划与本地农业生产的联系以及对地方经济的影响

多数情况, 营养改善计划在本地(即施行该项目的县)采购部分食材, 将资金资源重新投资于当地经济。这是营养改善计划中一个积极的元素, 在其他国家也有成功案例, 在这些国家里, 几乎农村的所有学校供餐项目都依赖本地农民; 巴西等部分国家通过专项法令要求供餐食品和本地农业联系起来。巴西要求教育部门在采购时应有 30% 的食品来源于学校周围的生产商(布安妮、裴新和, 2012)。

考察得知, 广西的许多小农户联合起来成立合作社, 希望能够受益于营养改善计划带来的市场。通过本地采购, 本地农民可以获得稳定的市场, 从而提高收入。需要注意的是, 向本地农户采购(各国家自行定义), 本身也可以减少或消除贫困。考察团认为, 农业部门应全面参与营养改善计划的设计和执行, 保证小农户为学生提供新鲜食物的同时, 获得收益。在巴西, 这种采购供应模式已有多年经验。起初, 供餐所需食物多半来源于中央供给, 随着本地农民不断改善自己的基础设施, 生产能力发展到一定程度, 他们已能供给 1/3 学校供餐所需食物。



(五) 在决策中权衡

通过国际比较与研究,各种学校供餐模式各有利弊,没有唯一的标准与解决方案。一些利弊是决策中需要权衡的。

1. 食品质量和营养价值

一定程度上,食物搭配的设计取决于本地食材的可选择性与成本。采用本地食材有多种益处,但需要权衡其成本、可操作性、实用性。需要深加工或特殊技术处理(如部分地区采用的包装奶)的食品往往由大型食品公司提供。应考虑采取具体措施将小农户纳入供应链。可以考虑通过强化加工食品来提高食物的营养价值。在没有供餐设施的学校,或农业生产受限的地方,强化食品或许是一种良好的替代解决方案。

2. 食品安全

食品安全与食物货真价实是每个政府关心的首要问题。目前较好的做法是,关注供应链的每一个环节,而非只关注或重视最后环节,即备餐完成后,准备提供给儿童。供应商,包括提供食材的小农户,需要达到国家食品安全标准或认证。政府有关部门应对供应商加以扶持,确保他们有能力达到质量和安全标准。中国的经验是,省级食品安全管理系统监督营养改善计划,确保所有供应商在参与学校供餐投标前,达到食品安全标准。

3. 成本

比较研究发现,一些食材于当地采购可能成本更高,这取决于食材的属性与当地的环境。目前较好的解决方法是,从食材的角度来分析供应链模式。易于保存的食材,如油、米、谷物等,中央集中大规模采购有利于节省成本。水果、蔬菜等新鲜食材往往容易进行本地采购,成本可能更低。巴西研究确定,学校供餐的食材中70%集中采购,30%本地采购,这样回报率最高。竞争性招标也可以很好地控制成本,激励供应商提供更合理的价格。一些国家与地区,提前制订整年供餐食材计划,确定采购模式与采购量,从而相应降低成本。这种模式可以借鉴与参考。

4. 小农户生产纳入供应链

前面已经论及小农户生产提供食材的益处,但也存在一定风险。主要风险有,小农户的生产规模达不到供餐的要求,随意违约导致学校的食物供给出现危机等。两种策略可能在一定程度上规避风险,给予农户所需的农业推广的技术支持,采取小农户供给与大型供应商联合供给的模式。

平衡这些问题并不容易。中国本身地貌广阔,情况复杂,应根据具体国情,因地制宜。

(六) 循证决策:效果评估的需求

目前,县级政府在营养改善计划的执行中扮演重要角色。中央政府希望县级政府不断完善执行方式与效果。对营养改善计划开展严格的评估有助于为决策提供信息,不断改善项目执行与效果。营养改善计划能否改善儿童的营养状况,能否提高学生的学习成绩,能否影响地方经济,这些问题均可以通过评估加以衡量。评估为未来的项目决策提供了坚实的事实基础。

未来前景

营养改善计划作为教育政策的一部分,支持、保障儿童发展,从规模与质量来看,都让人感到惊喜。上文论及的议题值得思考,可以进一步提高营养改善计划的质量与效果。

考察发现,中国的许多经验与做法,值得其他国家学习与借鉴。同时,中国也可以与其他国家进行交流,借鉴别国优势。考察结束后,世界银行、联合国世界粮食计划署和儿童发展伙伴组织,希望与中国发展研究基金会共同努力实现两个目标:一,与基金会合作研究,通过帮助贫困学龄和学前儿童,达到战略减贫的目的,收获经验;二,组织国际专家团队,参与项目评估与经验交流。

赵晨译校

2012年7月

中国在制订人类发展相关政策时，应运用能力形成的经济学新观点来制订综合性政策措施。在政策制订过程中，必须明确认识到哪些能力很重要，如何创造这些重要能力，以及如何优化公共政策来促进能力培养。

——诺贝尔经济学奖获得者、美国芝加哥大学教授 詹姆斯·赫克曼

儿童营养需求问题并不只依赖强劲的收入增长，收入增长尽管有帮助，但它的作用并不充分，还需要系统性的公共干预以及更大的社会公平，特别是性别之间的公平。

——诺贝尔经济学奖获得者、美国哈佛大学教授 阿玛蒂亚·森

中国发展研究基金会通过社会试验的方式所进行的儿童发展领域的研究，已经使试验地方的儿童直接获益；更重要的是，通过试验研究证明，在儿童期进行投入具有投资少、见效快的特点，对儿童一生的成长和发展具有非常重要的影响，可以作为一种战略性的反贫困手段。

——中国发展研究基金会理事长、国务院发展研究中心原主任 王梦奎

人力资本开发扶贫日益得到关注，从儿童早期发展入手，为他们创造良好的健康、教育等成长条件，对从根源上消除贫困具有重要的作用，是未来扶贫事业的新的发展方向。

——中国发展研究基金会秘书长 卢迈

中国发展研究基金会

ISBN 978-7-80234-885-1



定价：80.00 元