



发展方向
人类发展

学校供餐计划反思：

社会安全网、儿童发展与教育部门

撰写人员

Donald Bundy
Carmen Burbano
Margaret Grosh
Aulo Gelli
Matthew Jukes
Lesley Drake



世界银行

前言

2009 年是危机重重的一年。在去年的金融危机爆发之前，粮食和燃料价格的飙升使 1.3 亿至 1.55 亿的人口陷入了赤贫状态。由于金融危机的影响，世界银行集团预计今年又有 5,300 多万人口将陷入赤贫状态。而最贫困的人群永远是最弱势的群体，儿童尤其如此。联合国世界粮食计划署称，在发展中国家，将近 6,000 万儿童每天都是饿着肚子上学，其中 40% 集中在非洲。联合国的千年发展目标已然引起了全世界的密切关注，但在 2015 年之前实现该目标的前景却日渐渺茫。

在最贫穷的国家，学校供餐计划作为一种常见的社会安全网危机响应措施正在逐渐兴起。2008 年，全世界有 20 个国家和地区的政府将学校供餐计划作为一种安全网响应措施来保护最贫困的人群。联合国世界粮食计划署通过在全球 70 个国家推行学校供餐计划为大约 2,200 万儿童提供援助，而世界银行集团也建立了全球粮食危机响应机制，该机制筹集了 12 亿美元的资金来帮助发展中国家应对粮食和燃料危机，其中就包括扩大学校供餐计划的规模。

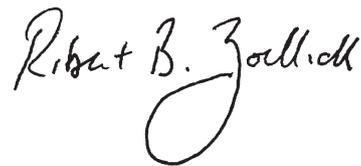
学校供餐计划提供了一个新的重要机会来帮助贫困家庭以及为儿童提供食物。这些计划在对抗饥饿方面颇具潜力，并将通过微营养素强化食物和驱虫等手段保证儿童的营养。这些计划还可激励贫困家庭送子女上学，降低辍学率，进而提高儿童的教育水平。同时，这些计划有针对性地造福最弱势的群体，特别是女童和感染了人体免疫缺陷病毒 (HIV) 的儿童。然而，伴随潜在好处而来的是潜在的成本，尤其是先期机会的利用、教育部门负担加重以及长期致力于该项目所带来的财政问题等方面的成本更是不容忽视。

世界粮食计划署和世界银行集团联合发布的《学校供餐计划反思：社会安全网、儿童发展与教育部门》对学校供餐计划进行了新的分析。世界粮食计划署在学校供餐计划的运转中积累了丰富的实际经验，世界银行集团也就其发展政策进行了大量的对话与分析，本报告因二者的结合而受益匪浅。本报告就粮食采购如何帮助当地经济进行了探讨，并强调了教育部门在学校供餐政策对话中的核心地位。此研究可帮助政府、政策制定者、捐助者、非政府组织以及其他各方对学校供餐计划的成本和效益进行探讨。该研究还可帮助他们确保其对儿童教育和人类潜能的长期投资在财政上具有可持续性，并在制定能够对现时危机快速作出响应的有效计划的过程中，帮助他们避开隐患和进行取舍。

本文所传达的一条重要信息是：向可持续性国有计划的过渡取决于将学校供餐纳入国家政策和计划（尤其是教育部门的计划）当中。从本报告中还可明显看出，我们已无需争论学校供餐在援助最弱势群体层面是否有意义，这一点在实践中已得到证明。在全球危机面前，我们现在必须关注如何以经济高效和可持续的方式制定和实施学校供餐计划，使其无论是现在还是未来都能惠及和保护需要帮助的人群。



乔塞特·施林
世界粮食计划署
执行干事



罗伯特·佐利克
世界银行集团
行长

执行摘要

此次审查由世界粮食计划署 (WFP) 和世界银行集团依据二者的比较优势联合进行。其总体目标是为制定和实施有效的学校供餐计划提供指导，需要考虑的因素包括生产安全网（应对当前全球危机对社会所造成冲击的一项措施）和财政可持续的人力资本投资（实现“全民教育”以及为贫困人群提供社会保障措施的长期全球工作的一部分）。

当前全球危机对社会所造成的冲击对低收入国家产生了重大影响，本报告中所做的分析源于这些国家对学校供餐计划日益增长的需求，起初只是重点关注学校供餐作为一种社会安全网所起的作用。事实证明该范围过于狭窄，分析工作已扩展至学校供餐作为一项国家政策对社会保障及人力资本开发的长远影响。

之所以出现这种侧重点的转变，是因为现有数据表明，当今我们所了解的各国都在以某种方式在一定程度上致力于为本国的学龄儿童提供食物，这在历史上是前所未见的。学校供餐在富裕和中等收入国家的覆盖范围最广，事实上，大多数有能力为其学龄儿童提供食物的国家都在这样做。但是，越是需求大的地方（根据饥饿、贫困和不良的社会指标确定），却往往是供餐计划规模最小的地方，即便学校供餐计划通常会侧重于粮食最无保障的地区也无济于事。这些计划对外部支持的依赖性最强，目前，几乎全部的支持都来自世界粮食计划署。

因此，现今的主要问题不是世界各国是否要实施学校供餐计划，而是如何实施以及要达到何种目标。学校供餐的日渐普及为世界粮食计划署、世界银行以及其它发展合作伙伴提供了重要的机遇，使其可在将生产安全网作为应对当前全球危机的一项措施进行推广的过程中，为各国政府提供帮助，并为学校供餐计划发展为财政可持续的人力资本投资而播下种子。

学校供餐计划的好处

学校供餐计划实际上是直接或间接地将所发放食物的价值转移到各个家庭中。这类计划在危机中相对易于推广，并可为每户家庭带来高出其家庭支出的 10% 的价值，如果有“带回家”的配给口粮，则该比例会更高。在许多情况下，精心设计的学校供餐计划可以视为最先进的现金转移方法，这种方法虽然准确性一般，却异常有效。在最贫穷的国家中，由于入学率不高，学校供餐可能无法惠及最贫困的人群，但在这种情形下，通常别的安全网方案也极其有限，因而针对地理区域扩大学校供餐计划的范围可能仍然是快速推广安全网的最佳选择。有针对性的“带回家”配给口粮或许能在一定程度上取得更佳的成效。学校供餐与其它社会安全网手段在这些情况下相比，其更长期的相对优势则需要有进一步研究来作出评估。

有证据表明，学校供餐计划可提高学校的入学率、认知度和教学成果，如果通过驱虫和微营养素强化或膳食补充等辅助措施进行辅助，效果将更为明显。在许多情况下，这些计划有很强的性别意识（特别是当这些计划是针对女童的教育时），也可以用来专门造福最贫困和最弱势的儿童。各种不同学校供餐方式所带来效益的相对规模差别不大，而就这些问题参与研究的教育工作者的数量则有相当大的缺口。

学校供餐计划能够给教育带来明显的好处，这使得教育部门有了充足的理由来拥有和实施这些计划，而所取得的这些教学成果也有助于增进这些计划与社会保障措施的相容性。政策分析也显示，学校供餐计划的成效和可持续性有赖于将这些计划纳入到教育部门的政策当中。因此，学校供餐作为一种安全网措施的价值以及教育部门实施这些计划的动机都可因其在教育方面所取得的效益而增强。

精心设计的学校供餐计划（包括微营养素强化和驱虫）可在营养方面带来好处，因而应当是对年幼儿童的营养计划（这在针对营养不良的整体人群来说仍然无疑是首选）进行补充而不是相互竞争。

学校供餐计划的可持续性

学校供餐“撤出策略”的概念可能会使得有关学校供餐计划更长远未来的思考显得令人迷惑。在此，我们应该说明，各国并不是要停止向其学龄儿童提供食物，而是从外部支持项目转向国有计划。在世界粮食计划署之前援助的 28 个国家中，就已经发生了这种转型，我们则在这些国家就外部援助计划如何转向可持续性国有计划进行案例研究，在研究中我们发现，有些国家更进一步，开始向其它国家提供技术（例如巴西、智利和印度）。

此次审查突出了三个主要的结论。第一，低收入国家中的学校供餐计划在成本方面表现出极大的差异性，这也就意味着其中存在成本控制的机会。第二，随着国家变得越来越富裕，学校

供餐的成本在教育投资中所占的比例也越来越小。例如，赞比亚的学校供餐成本约为小学教育每年人均成本的 50%，而在爱尔兰，该比例仅为 10%。虽然这种关系还有待进一步分析，但通过这种转型支持各国维持对学校供餐的投资可能成为发展合作伙伴的一个关键任务。第三，转向可持续性国有计划的几个主要先决条件是：将学校供餐纳入国家政策和计划（尤其是教育部门的计划）当中、确定国家的资金来源以及加强国家的执行能力。将学校供餐的发展政策纳入国家教育部门的计划当中还可带来额外的好处，即通过已经建立的流程对学校供餐支持进行调整，使其与发展合作伙伴对“全民教育快车道倡议” (Education for All-Fast Track Initiative) 的支持相协调。

在计划伊始的设计时就强调长期可持续性以及在计划发展壮大时对其重新审视，这二者的重要性是一个要点。如果各国能对捐助者援助的持续时间有着清醒的认识、制定系统性战略来加强机构能力以及拥有详细的计划（为整个过程设置时间框架和里程碑）来实现向国有制的转型，则这些国家将从中大为受益。

学校供餐计划制定过程中的平衡取舍

学校供餐计划能否取得成效取决于多个因素，其中包括实施方式（在校供餐、营养强化饼干、“带回家”的配给口粮或其中某些方式的组合）的选择、援助对象的确定以及相关的成本。

“带回家”的配给口粮（每年的人均成本约为 50 美元）可以更精确地选择援助对象并可以实现高价值的转移，但行政管理成本较高。“带回家”的配给口粮在安全网方面有很大的潜力，并且，相对于同等规模的在校供餐计划，这种方式似乎可提高入学率，甚至可能会提高教学成果。因此，从社会保障的角度来看，这种方式可能要优于在校供餐计划。

在校供餐（每年的人均成本约为 40 美元）往往不能精确地选择援助对象，所转移的价值也比较有限，在教育方面潜在的机会成本很大，并导致较高的行政管理成本，但这种方式不但在提高入学率方面颇有潜力，而且能更为直接地对学习产生作用（特别是当强化食物与驱虫相结合时）。课间零食和饼干（每年的人均成本约为 13 美元）的行政管理成本较低，但其所转移的价值以及在激励方面的价值也较低，虽然效益与供餐之间的比例关系仍然需要更好地进行量化。

设计能够满足其目标的有效计划需要有一种证据基础，在选择援助对象的方法、供餐方式以及成本之间谨慎地进行平衡取舍。这就尤其需要在可用方法和方式的成本效益方面获取更准确的数据。在同样的情况下对在校供餐和“带回家”的配给口粮进行对比的研究少之又少，而在这方面取得进一步成果的少量研究表明，这两种计划相对于完全没有学校供餐计划的情况所形成的改善差别不大。

选择任何一种方式的关键问题都在于，需要根据当地的情况、效益和成本进行平衡取舍，这一点非常重要。例如，在某些情况下，如果旨在援助某一特定的弱势儿童群体（如感染了 HIV 的儿童或高年级的女童），学校供餐计划如能将在校供餐与“带回家”配给口粮相结合，则可取得额外的激励效果。

机构和采购准备

实施学校供餐计划的适当方法将根据以下各方面情况的不同而有所变化：学校供餐计划的目标、当地的环境（即该计划是在稳定、动乱还是紧急的局势下实施）、各级政府利用其职员、基础设施和问责制度对计划进行管理的能力、可从当地和外部来源获取的资源类型（现金还是实物）以及关键实施合作伙伴（特别是那些专门从事学校供餐计划的组织）的影响力。

对已转向国有的计划所进行的案例研究显示，有效的计划都包含指定的国家机构（通常是教育部门），同时在各级地方都有足够的影响力。虽然国有制似乎是一个关键因素，但许多其它的实施方法（包括公共部门、私营部门和公私合作）也表现出不错的成效。

学校供餐计划的管理越来越分散化，反映了教育部门转向以学校为基础的管理模式的趋势。但是教师和教育工作者能够在多大程度上参与进来是一个重要问题，原因是多方面的，例如，通过教师来准备食物，这其中就存在巨大的机会成本。

在制定学校供餐计划时应特别注意以下几项重大问题和挑战：与炊事燃料和商品包装的处理相关的环境问题；不适当地使用学校园地去生产粮食；以及在采购和合同签订中可能出现的腐败行为。

体制制度的角色和职责在很大程度上取决于采购方式和食物来源：在国有计划中，当地采购是最为普遍的方法，就整体来说也越来越常见。作为一种实现可持续性学校供餐计划以及利用该计划的购买力来刺激当地农业经济的方法，当地采购正在得到积极的评价。因而，在当地采购学校供餐所用的粮食被视为一种“力量倍增器”，可以同时造福儿童和当地经济。

用于制定和修正学校供餐计划的工具包

以上分析的一个重要结论就是：有必要改进学校供餐计划的初始设计，并且在必要时对现有计划进行修正。为支持这些流程，本报告提供了两种新的工具，一种用于为学校供餐计划的初始设计提供便利，另一种用于为现有计划的修正提供帮助。这两种工具可由一系列的设计和评估工具进行补充。

此次审查还提出了一项研究议程来填补当前知识中的一些重要空白，从而为将来的决策建立强大的证据基础。

未来动向

总的结论是：全球粮食、燃料和金融危机以及随后再次聚焦到学校供餐中的政府工作，所有这些都为帮助当今的儿童以及重新审视国家政策和未来的长期可持续性规划提供了一个新的重要机遇。要充分利用此次机遇，就需要政府和发展合作伙伴共同采取更为系统性和政策导向型方法来实施学校供餐计划。

因为全球粮食、燃料和金融危机，学校供餐作为潜在的社会安全网措施和帮助孩子就学的社会支持措施，从而受到新的关注。《学校供餐计划反思：社会安全网、儿童发展与教育部门》由世界银行集团和世界粮食计划署 (WFP)，利用二者的相对优势而联合撰写。该报告分析了学校供餐计划的证据基础，目标是更好地理解如何制定和实施有效的学校供餐计划，以发挥其的双重作用：富有成效的安全网（作为应对全球危机对社会所造成冲击的一项措施）；以及财政上可持续的人力资本投资（作为实现“全民教育”以及为贫困人群提供社会保障措施的、长期性全球努力的一部分）。

学校供餐计划实际上是对家庭的直接或间接转移，可提高学校的入学率、认知度和教学成果，如果辅以驱虫和食物的营养强化等辅助措施，效果将更为明显。如果与当地食物的采购相结合，学校供餐有可能成为力量倍增器，同时造福儿童和当地经济。

当今，我们所了解的各国都在以某种方式、在一定程度上，致力于为本国的学龄儿童提供食物。学校供餐在高收入和中等收入国家的覆盖范围最广。事实上，大多数有能力为其学龄儿童提供食物的国家都在这样做。但是，越是需求大的地方（从饥饿、贫困和不良的社会指标方面来讲），却往往是供餐计划规模最小的地方，即使学校供餐计划通常会侧重于粮食最无保障的地区也无济于事。这些计划对外部支持的依赖性也最强。目前，几乎全部的支持都来自世界粮食计划署。因此，现今的主要问题不是世界各国是否要实施学校供餐计划，而是如何实施以及要达到何种目标。学校供餐的日渐普及为世界粮食计划署、世界银行以及其它发展合作伙伴提供了重要的机遇，使其可在将富有成效的安全网作为应对当前全球危机的一项措施进行推广的过程中，为各国政府提供帮助，并为学校供餐计划发展为财政上可持续的人力资本投资而播下种子。对于从事教育改革和粮食及营养政策工作的政府机构及非政府组织，《学校供餐计划反思》将有借鉴意义。

