



抗 击 全 球 饥 饿

全球学校供餐状况

2013



世界粮食计划署

世界粮食计划署 2013 年出版

Via C.G. Viola, 68-70, Rome 00148, Italy

本出版物是世界粮食计划署（粮食署，WFP）工作人员的劳动成果。书中表达的意见不一定反映粮食署、其执行干事或执行局或其合作伙伴的官方意见。

本出版物中凡提及某些公司或某些产品时，并不代表它们已被粮食署所认可或推荐。

地图

本出版物（包括地图）采用的名称和陈述的材料并不代表世界粮食计划署对任何国家、领地、城市或地区的法律地位或其边界或分界线的规定有任何意见。

在以下具体情况中：* 印度和巴基斯坦议定的查谟和喀什米尔控制线大致采用虚线表示，因为两国尚未就此达成最终一致；** 阿根廷和英国两国政府对福克兰群岛（马尔维纳斯）主权归属问题存在争议；*** 苏丹共和国和南苏丹共和国之间的最终边界线尚未确定。

权利和许可

保留所有权利。如为教育和其他非商业目的的复制和传播本出版物中的材料，不必事先得到版权持有者的书面许可，但需充分说明来源。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的复制本出版物中的材料。如申请该许可，应说明复制目的和范围，并致函世界粮食计划署绘图设计和出版部 Via C.G. Viola, 68-70, Rome 00148, Italy 或以电子函件致 wfp.publications@wfp.org。

封面照片：粮食署 /Deepesh Shrestha/ 尼泊尔

@ 版权所有 世界粮食计划署 2013

全球学校 供餐状况

2013



World Food Programme

目 录

前言	vi
致谢	viii
执行摘要	x
 引言	 1
背景和基本理论	1
定义和数据来源	3
 第 1 章：学校供餐有多普遍？	 9
1.1 学校供餐计划的规模	10
1.2 学校供餐计划的年度投资额	14
1.3 学校供餐计划的覆盖率	15
1.4 计划资金来源	19
1.5 未来动向	20
 第 2 章：与国家的收入水平有关吗？	 23
2.1 高收入和中等偏上收入国家的学校供餐	24
2.2 中等偏下收入国家的学校供餐	28
2.3 低收入国家的学校供餐	32
2.4 未来动向	36
 第 3 章：为什么学校供餐至关重要？	 41
3.1 学校供餐作为国家社会保障制度的一部分	42
3.2 学校供餐与儿童发展	47
3.3 学校供餐与本地农业生产	50
3.4 推行学校供餐计划的现实挑战	55
 第 4 章：学校供餐成本如何？	 61
4.1 学校供餐成本	62
4.2 研究学校供餐的相对成本	63
4.3 低收入国家的成本因素	65
4.4 计算学校供餐收益	66
 第 5 章：发展合作伙伴如何支持学校供餐？	 71
5.1 全球层面的伙伴关系与协调	71
5.2 区域层面伙伴关系与协调	76
5.3 国家层面的伙伴关系与协调	77
5.4 粮食署在学校供餐方面发挥新作用	80
5.5 未来动向	85

结论	89
参考文献	96
附件 1：世界粮食计划署、世界银行 和儿童发展合作伙伴关系的伙伴关系出版物	100
主要伙伴关系出版物	100
伙伴关系资源节选	101
更多资源	106
附件 2：国家学校供餐指标	107
附件 3：估算受益人、覆盖率和投资使用的方法和资源	115
估计值	116
分析的局限性	122
首字母缩略词	124

专栏、个案研究、图形和表格

专栏

专栏 1：技术术语	4
专栏 2：国家收入分类	10
专栏 3：为什么高收入国家的学校供餐相关资料有限？	13
专栏 4：《重新思考学校供餐计划》——国家对学校供餐方法的定量分析 需求不断增长实例	34
专栏 5：冲击对儿童教育的影响	42
专栏 6：艰难时期的学校供餐	44
专栏 7：滋养身体，滋养心智——结成伙伴关系，促进儿童福祉和教育公平	73
专栏 8：低收入国家的捐助者支持状况	74
专栏 9：非洲——前景广阔的新伙伴关系	78
专栏 10：从粮食援助到粮食协助——粮食署转变方向	81
专栏 11：粮食署设于巴西的反饥饿卓越中心	82
专栏 12：粮食署的“采购换进步”倡议	84

个案研究

个案研究 1：解决儿童超重和肥胖问题——日本和墨西哥的经验	24
个案研究 2：英国的变革管理——营养标准的演变	25

个案研究 3：印度午餐计划	31
个案研究 4：从佛得角转型经验汲取的教训	37
个案研究 5：保护儿童，打击童工——埃及的经验	46
个案研究 6：一次随机影响评估的结果——圭亚那个案	48
个案研究 7：尽早惠及儿童——吉布提的经验	49
个案研究 8：国家法律——巴西在家庭农民方面的经验	52
个案研究 9：科特迪瓦的“从农民到学校”模型	53
个案研究 10：推行学校供餐的两种不同方式——肯尼亚案例	57
个案研究 11：学校供餐投资案例	67
个案研究 12：全球儿童营养论坛——联合领导者和从业者	75
个案研究 13：与加纳政府结成伙伴关系开展工作	79

图形

图 1：加强和分享知识：学校供餐出版物	2
图 2：全球学校供餐受益人	10
图 3：样本的来源和收入水平细分	13
图 4：中等偏下收入国家的学校供餐计划覆盖率	16
图 5：低收入国家的学校供餐计划覆盖率	17
图 6：总公共支出的资金来源分类	19
图 7：各国学校供餐计划的目标设定	27
图 8：2008 至 2012 年学校供餐覆盖率变化	29
图 9：各收入水平的学校供餐计划启动年份	32
图 10：各国家收入水平的政策和法律框架现状	33
图 11：负责学校供餐计划的领导部门	55
图 12：按收入水平分列的每名儿童的学校供餐和小学教育成本	64
图 13：每名儿童的学校供餐成本占每名儿童的基础教育成本的比重	65

表格

表 1：学校供餐受益人估计值的资料来源、样本大小和回复率	12
表 2：受益人样本的计算	14
表 3：估算学校供餐年度总投资的四种方法	15
表 4：国家供餐所涉学校级别	18
表 5：各收入水平的学校供餐计划特征一览表	35
表 6：在教育部是主要负责机构的国家中，起到积极推动学校供餐计划作用的其他部门	56
表 7：各收入水平的学校供餐成本指标	63
表 8：粮食署学校供餐计划数量	86
表 A2.1：国家学校供餐指标	109

表 A3.1：各收入水平的平均覆盖率	117
表 A3.2：国家学校供餐计划受益人数的资料来源及分布	118
表 A3.3：从个案研究、出版物和网站获得受益人数的 15 个国家的资料来源	119
表 A3.4：估算学校供餐年度总投资的四种方法	120
表 A3.5：对从平均成本估算的投资与调查报告的投资之间的差值贡献最大的 前五个国家	121

前言

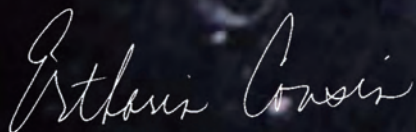
一直以来，我们都在努力促进全世界饥饿贫困人口从经济增长中受益，在此过程中，学校起到了举足轻重的作用。学校是我们塑造未来政治领袖、科学家、经济学家、艺术家和思想家的地方。学校是我们培育梦想和抱负的地方。学校是我们为未来经济增长奠定基础的地方。

校园餐好比一块磁铁，吸引儿童走进教室。在儿童成长过程中，持续每天提供校园餐，有助于降低辍学率，并为实现教育目标提供强有力的支持。要确保校园餐能提供儿童学习和成长所需的营养，这是对儿童未来的投资。校园餐可保证儿童在优质教育条件下能够充分利用学习机会。

学校供餐计划也是发展的催化剂，可起到安全网的作用，帮助弱势家庭和社区渡过经济危机和其他社会危机，而不会损害其营养和粮食安全。学校供餐计划如果与本地农业生产联系起来，还能够帮助提高农民收入和推进农村经济发展。

本报告收集的资料显示，几乎所有高收入和中等收入国家都推行了学校供餐计划，它们深知这是一项重要投资。但我们还面临一项挑战，就是要推进低收入国家同样从此类计划中受益。

本报告旨在分享和交流全球学校供餐计划方面的优秀经验，以便各国政府发挥其潜力，促进全世界在校儿童，特别是最贫困和最弱势地区在校儿童的身心健康，从而造福全人类。



埃瑟琳·库桑
世界粮食计划署执行干事



致 谢

《全球学校供餐状况 2013》是基于世界银行（WB）和世界粮食计划署（粮食署，WFP）与儿童发展合作伙伴关系（PCD）于 2009 年合作发行的出版物《重新思考学校供餐计划》中所做的分析。本出版物的主要资料来源是：粮食署全球学校供餐调查、国家个案研究和同行评审的技术工作文件。各项研究都基于 Carmen Burbano de Lara（粮食署）、Donald Bundy（世界银行）、Lesley Drake（儿童发展合作伙伴关系）和 Aulo Gelli（儿童发展合作伙伴关系）合作开发的学校供餐全球愿景和概念框架。

本次出版由 Carmen Burbano de Lara（粮食署）主持。以下人员提供直接支持：Mariana Mirabile（粮食署），对全球学校供餐调查进行分析，制作所有表格、图形和地图资料；Frances Kennedy（粮食署），提供指导，审查和编辑所有内容；Meena Fernandes（粮食署），提供数据分析和数据解释方面的支持；Alice Luraghi（粮食署），汇总个案研究，与国家办事处和编著者联络，为文件编著提供整体支持；Aulo Gelli（儿童发展合作伙伴关系），在整个编著过程中提供技术支持，撰写成本相关章节；和 Michael Nelson（英国儿童食物信托基金，SFT），为调查数据分析提供有价值的指导。整体技术指导和反馈由 Donald Bundy（世界银行）提供。

我们感谢撰写团队的其他成员，分别是来自粮食署的 Marc Regnault de la Mothe、Emilie Sidaner、Jelena Licina、Tiina Honkanen、Adeyinka Badejo 和 Natasha Nadazdin；和儿童发展合作伙伴关系的 Lesley Drake、Brie McMahon 和 Alice Woolnough。Celine Mersch（粮食署营养计划）和 Catherine Feeney（粮食署，采购换进步（P4P））分别为有关营养和本地采购的章节提供宝贵意见。

本报告编著工作由粮食署政策、规划及战略司代理司长 Gian Carlo Cirri；学校供餐和长期饥饿问题股股长 Peter Rodrigues；以及政策、规划及创新司司长 Stanlake Samkange 提供总体指导。

我们要感谢以下个案研究编著人员：

- 来自粮食署——Giulia Baldi（印度尼西亚）、Miguel Barreto（洪都拉斯）、Gihan Bayoumi（埃及）、Christiani Buani（巴西利亚反饥饿卓越中心）、Maria Catharina（印度尼西亚）、Dungkar Drukpa（不丹）、Amani Gamaleldin（开罗）、Deborah Hines（厄瓜多尔）、Mary Muchoki-Waweru（肯尼亚）、Ama Nettey（加纳）、Charles Njeru（肯尼亚）、Askale Teklu（埃塞俄比亚）、Mario Touchette（吉布提）、Willmer Turcios（洪都拉斯）、Piet Vochten（达喀尔区域局）、Kencho Wangmo（不丹）和 Yuko Yasuda（日本）；
- 来自英国儿童食物信托基金——研究和营养主任 Michael Nelson；

- 来自世界银行——高级教育专家 Angela Demas ;
- 来自墨西哥政府——国家综合家庭发展系统主任 Joanna Cristo Aguirre 和国家综合家庭发展系统粮食计划主任 Marcelino Fernández Gómez ; 以及
- 来自儿童发展合作伙伴关系：西部非洲区域主任 Daniel Mumuni。

我们感谢以下粮食署工作人员提供意见和建议：Lynn Brown（首席经济学家）、Jose Castillo（巴拿马区域局计划顾问）、Kenneth Davies（“采购换进步”项目协调员）、Kimberly Deni（人道主义和转型事务处政策干事）、Ramona Desole（学校供餐政策组志愿人员）、Catherine Feeney（“采购换进步”项目高级计划顾问）、Ugo Gentilini（安全网组政策干事）、Sheila Grudem（转型组组长）、Cynthia Jones（巴西利亚国家反饥饿卓越中心副主任）、Clare Mbizule（“采购换进步”项目高级计划干事）、Laura Melo（“采购换进步”项目计划顾问，巴拿马城）和 Maya Oren（学校供餐政策组实习生）。

特别感谢儿童发展合作伙伴关系、粮食署和联合国粮食及农业组织（粮农组织，FAO）的工作人员，他们参与了伦敦研讨会并为本出版物提供深入见解。特别是粮食署的 Jorge Fanlo Martin；粮农组织的 Valeria Menza 和 Charlotte Dufour；以及儿童发展合作伙伴关系的 Josephine Kiamba、Salha Hamdani、Samrat Singh 和 Wairimu Muita。

我们非常感谢回复调查的粮食署国家办事处工作人员。我们还得到了来自高收入和中等偏上收入国家的以下人员的支持，他们回复了调查或按要求提供了资料：Olaf Moens（比利时）、Zhao Chen（中国）、María Esther Bravo Arrieta（哥斯达黎加）、Marjaana Manninen（芬兰）、Cornelia Ilseman Ahrens（德国）、Wolfgang Pigeot（德国）、Éva Martos（匈牙利）、Marcelino Fernandez Gomez（墨西哥）、Merkazi Ahmed Fal（摩洛哥）、Jorunn SoPe Randby（挪威）、Włodzimierz Sekula（波兰）、Ana Rito（葡萄牙）、Rui Lima（葡萄牙）、Laurinda Ladeiras（葡萄牙）、Elena Bolotnikova（俄罗斯联邦）、Neo Rakwena（南非）、Juan-Manuel Ballesteros（西班牙）、Emma Patterson（瑞典）、Robin Gourlay（英国）、Lynne Carter（英国）、Alison Palmer（英国）、Cindy Long（美国）、Jay Hirschman（美国）和 María de las Mercedes Traverso Pioli（乌拉圭）。

本出版物由 Harold Alderman（国际粮食政策研究所）、Aggrey Kibenge（乌干达政府）、Sarah Longford（粮食署）和 Valeria Menza（粮农组织）进行同行评审。他们的宝贵意见帮助确保本出版物的质量。

我们要感谢粮食署的编辑、绘图和排版团队。Oscar Gobbato（脆弱性评估和绘图）和 Helen Clarke（通信司）绘制地图。Cristina Ascone（通信司绘图设计和出版组组长）和 Helen Clarke（通信司绘图设计师）协调图片设计和印刷工作。Anastasia Said（儿童发展合作伙伴关系）负责文件版式，Brett Shapiro 负责文件编辑。Rein Skullerud 和 Giulio D'Adamo（照片组）负责照片甄选汇编。

摘 要

2009 年，世界银行和世界粮食计划署与“儿童发展合作伙伴关系”合作发行了《重新思考学校供餐计划》分析报告。编著该分析报告的目的是为了更好地了解在 2008 年粮食、燃料和金融危机冲击下，各国对学校供餐计划日益增长的需求。

本报告力图在 2009 年分析报告的基础上，形成一个系统化的流程，来更好地了解全球学校供餐计划的优势和面临的挑战。这项工作正在进行中，反映了我们目前对学校供餐问题的认识情况。相关资料来自粮食署于 2012 年初开展的一项全球调查以及与合作伙伴共同开展的一系列个案研究和编制的同行评审技术工作文件。本报告对相关资料进行分析，确定了需要予以更多关注的新领域。本报告重点介绍这些领域，并概述粮食署及其合作伙伴目前共同开展的研究工作的计划。

本分析报告是同系列三份相关出版物中的第一份，报告可为研究学校供餐问题提供更强有力的证据基础。第二份出版物将是个案研究汇编，探讨各国当前在学校供餐方面的经验。第三份将介绍已从依赖外部援助转为依靠本国自主管理的国家所取得的经验教训。

以下各部分重点介绍本报告的主要结论：

世界上几乎所有国家都在推行学校供餐，但成效不一

*据我们了解，世界各国都在努力为本国的在校儿童提供膳食。*基于 169 个国家的样本，我们估计每天至少有 3.68 亿名儿童在校内得到食物供给。根据目前对学校供餐人均成本的估算，这相当于每年 470 亿至 750 亿美元的潜在投资，其中多数资金来自政府预算。这些数字表明，学校供餐的重要性得到近乎普遍的认可。在本报告中，对于各国政府以及学校供餐问题分析者而言，主要问题不是世界各国是否要实施学校供餐计划，而是它们如何能使已在实施的计划更有成效。

学校供餐问题在政治层面也得到了越来越多的支持，也需要有一种循证学的指导。《重新思考学校供餐计划》的初衷是为低收入国家提供指导，但在其 2009 年发行后，包括中国和俄罗斯联邦在内的、希望为本国公民提供社会支持的较富裕国家，也出现了对此类学校供餐指导的持续需求。

该报告已被多家出版商译成阿拉伯语、法语和西班牙语版本，这也表明这些国家对该领域知识的需求。为了解学校供餐问题，越来越多的人参加了全球儿童营养论坛。随着高层政治菁英参与度的提升，该论坛已成为最大规模的政府和民间组织学校供餐从业者年度盛会。尽管面临财政限制，但自 2000 年以来，至少有 8 个低收入国家启动了国家学校供餐计划。而那些已开始实施该计划的国家则明确提出，要扩大计划规模，并提高计划的质量和效率。

学校供餐计划的覆盖率和质量因国家收入而异

越是需求大的地方，学校供餐计划覆盖率越低。 在高收入和中等偏上收入国家，所有儿童基本上都能通过学校获得食物，最弱势的儿童通常有权获得补贴或免费校园餐。中等偏下收入和低收入国家情况与此相反，学校供餐计划一般只惠及某些特定区域的弱势儿童。目前的覆盖率估计值显示，中等收入国家有 49% 的在校儿童可获得免费校园餐，但这一比例在低收入国家只有 18%。这表明，越是需求大的地方（根据饥饿、贫困和不良社会指标确定），覆盖率越低。

低收入国家的政府将学校供餐计划定为发展援助的工作重点。 从全球的角度来看，外部发展援助在学校供餐总成本中所占比例甚微，不到总成本的 2%。不过，在低收入国家，捐助者投资在分配给学校供餐计划的资源中占 83%。这体现了贫困国家的需求规模，也体现了贫困国家政府优先支持开展这一活动。

国家收入水平不但关系到计划规模，还关系到计划在多大程度上被纳入国家政策框架。 高收入和中等偏上收入国家的计划一般更加成熟稳固，这意味着它们拥有统一的监管框架，且往往拥有更成熟的制度。例如，这些国家通常建立了一种机制，即，从富裕家庭回收成本，并使用这一收入支持弱势群体供餐成本。相反，低收入国家的计划较少被纳入国家政策框架，而且通常未推行成本回收机制。这表明发展合作伙伴应帮助低收入国家建立起更有效、更可持续的计划框架。

学校供餐成本分析表明有提升效率的空间

总体上，世界各国在其学校供餐投资比例方面呈现惊人的一致性。 本分析报告修正了 2009 年学校供餐成本估计值，并发现各国的学校供餐成本存在显著差异，每年每名儿童或不足 20 美元，或达到 1,500 美元以上。然而，与针对这一年龄组的其他公共投资相比，不同国家收入水平的投资比例惊人一致。在本报告中，我们将每名儿童的公共学校供餐成本表示为在国家为该名儿童的教育投资总额中所占的比例。这一比例在富裕和贫困国家都介于 15% 至 20% 之间不等。

学校供餐成本在教育成本中所占比例有随收入水平上升而大幅下跌的趋势。 这些分析表明，导致出现这一趋势的主要原因是，国内生产总值（GDP）越高，

对每名小学生的教育投资也越高，但对食物的投资相当稳定。整体趋势是，学校供餐成本在教育成本中平均所占比例，在低收入国家为 68%，在中等偏下收入国家为 24%，在高收入和中等偏上收入国家为 11%。

低收入国家进行成本控制的机会最大。 因成本范围过于宽泛，低收入国家的成本趋势有被夸大的成份。虽然很多低收入国家的学校供餐成本所占比例与高收入和中等收入国家的类似，但在某些低收入国家，每名儿童的学校供餐成本高于教育成本。这种不对称性是不利的，特别常见于国家未维持监管且依赖外部支持来资助和管理学校供餐计划的情况。如能帮助这些国家实施相关政策，使其成本与更善于经营的邻国齐平，将带来提高效率和节省资源的重要机会。

学校供餐计划的意义并不限于为儿童提供食物

学校供餐可促进儿童健康和良好教育，但其成效取决于是否提供了优质教育。 学校供餐支持家庭确保其子女（特别是有区别地被排除在教育之外的女童）获得教育。从长远看，这促进人力资本发展，并有助于打破各代人之间的贫困和饥饿循环。学校供餐有助于加强儿童的学习意愿和参与教学过程的能力，这类好处对女童尤其明显。不过，只有在其他主要的学习条件（如教师、教科书、课程和有利于学习的环境）也到位的情况下，学校供餐才能发挥益处。此外，应注意避免由教师或教工制备食物，否则便与学校供餐计划的初衷相悖，只会加重教育系统的负担。

学校供餐通常作为社会保障制度的一部分，为最弱势家庭和儿童提供支持。 从短期来看，学校供餐作为社会安全网，通过将收入转移给家庭，为贫困人口提供直接支持。在那些成效最显著且被广为效仿的有条件现金转移和社会保障计划中（如在巴西和墨西哥开展的此类计划），学校供餐常常作为其中的一个主要组成部分。低收入国家面临的挑战是，依靠有限的资源和能力，如何确保这些计划达到彼此类似的制度化、可持续性和效率水平。学校供餐只是支持弱势家庭的整个社会保障制度的一个组成部分，所以要对其他计划起到补充作用，而非简单效仿，确保这一点至关重要。在高收入和中等收入国家，学校供餐通常被纳入更广泛的社会福利制度。

发生危机时，可扩大学校供餐计划的规模，使其成为一种可迅速部署的安全网。 对 77 个国家的调查显示，其中 38 个国家为了应对武装冲突、自然灾害和粮食及金融危机等社会冲击，扩大了本国学校供餐计划。对其中的 33 个国家进行的分析显示，平均而言，计划规模自 2008 年以来翻了一倍，而这一增长大部分是受中等收入国家计划规模扩大驱动的。这就要求加大对低收入国家的支持，帮助它们实现同样的计划规模。

生命最初的 1,000 天——从孕育初始到两岁，营养投入是头等大事，满足学龄儿童的营养需求可帮助确保早期发育成果不会受到此后不利条件的危及。学龄儿童的营养状况影响其身体发育、健康、学习和认知潜力，从而影响其就学情况和教育成果。学校供餐计划可提供强化食物，解决营养问题。例如，微量营养素片可解决小学适龄儿童的主要缺乏症，如缺乏维生素 A 或缺铁，缺乏这两种微量营养素都会影响儿童的学习能力。与驱虫、营养教育和安全水一样，这方面的良好计划也是更广泛的学校健康和营养一揽子方案的一部分。

将学校供餐与农业联系起来，创造经济和健康效益

将学校供餐计划与农业部门联系起来，可创造直接经济效益，并有可能惠及整个社会以及儿童。与本地农业生产联系起来，可帮助加强计划可持续性和建立可预测的、结构完善的本地产品市场。这一方法被确定为转型至可持续计划的关键要素之一。多个较富裕国家（如巴西、智利和苏格兰）已表明，在本地采购学校食物可更好地为儿童提供食物和有效刺激当地经济发展。目前，很多低收入国家都在探讨如何在学校附近尤其是向小农采购食物，为他们的产品提供一个稳定市场，提高他们的收入，将资源重新注入本地经济。这些国家还授权各所学校的委员会在学校附近采购食物，以便社区参与决策和管理资源。此外，还可以让私营部门参与供应链的各个环节。

与本地农业联系起来能够帮助改善学校食物的质量。通过本地采购，也能够有机会提供更多样的食物，包括新鲜的、更优质的和未加工的食物。在富裕和中等收入国家，这一概念已被广泛接受，在低收入国家也正在普及。在本地采购食物，特别是向学校附近的农民或市场采购食物面临一个问题，即所采购的食物可能不是强化食物，因为这些社区通常缺乏制作强化食物的能力。这个问题以及随之而来的在营养强化与当地采购这二者间的平衡取舍，都是在计划设计阶段要考虑的重要因素。

发展合作伙伴支持学校供餐，但需加强协作

许多国际合作伙伴参与学校供餐，社会保障、教育和农业部门也大力投资支持这些计划。在过去几年里，各级合作伙伴对学校供餐活动的参与和投资水平都有所上升。这可能是因为合作伙伴在响应各国不断增加的需求，也可能是因为它们认识到学校供餐在各国实现社会保障和儿童发展目标中起到的作用。

然而，目前尚缺乏真正的全球协调机制，因而无法将相关各方和各国联合起来共同传播知识、协调行动和促进学习。虽然学校供餐的多部门性质已使来自一系列领域的相关各方参与其中，但缺乏明确的协调机制，就像其他干预措施一

样，完全被局限在某一特定部门的范围内。建立一个有效的全局协调框架，是确保各国（尤其是从依赖外部援助转为依靠本国自主管理的低收入国家）能够适时获得适当的支持的关键所在。

*有必要支持世界各国实现可持续的学校供餐计划的转变。*为了使学校供餐计划具有可持续性，教育和农业部门必须联合起来共同支持这些计划。在教育方面，正在努力巩固支持教育质量和对确保儿童享有适当学校环境至关重要的伙伴关系。粮食署延续与儿基会和教科文组织的伙伴关系（称为“滋养身体，滋养心智”），将有助于加强教育部门的支持成效。在农业方面，构建供应链协作平台已在数个国家取得成功，但还有大量工作要做，包括找到更有效利用私营部门支持的方式。所有这些工作都应有坚实的科研基础，数家学术机构和专门机构都将在此方面提供支持。

有必要加强学校供餐的证据基础和分享学校供餐知识

*在本分析报告编著过程中，确定了多个研究问题。*学校供餐人均成本相关数据比五年前更加有力，而且现今已有可用基准。不过，有必要探讨计划的成本因素。换言之，我们需要了解为什么一国的成本低，另一国的成本非常高，还需要就如何估算供应链上的成本和优化行动为各国提供指导。在高收入国家学校供餐方面，可用资料明显存在空白。此外，所有收入组的学校供餐影响评估数量低得惊人，错失了显示改善计划成效的机会。向小农采购食物的影响相关证据方面，整体存在空白。有必要研究各国如何解决食物质量标准 and 学校供餐营养指导问题，还有必要就这些问题为希望加强本国此类计划的国家提供指导。尽管近期研究显示，一些国家已逐渐从依赖外部援助转为依靠本国自主管理（本报告将做部分介绍），但各国（尤其是低收入和中等收入国家）如何成功地为这些计划供资却尚不明了。

*粮食署、世界银行、儿童发展合作伙伴关系和相关合作伙伴将继续加强知识基础。*重点关注领域将包括影响评估、个案研究和技术工作文件。这些资料将在可用时予以发布，总体目标是为各国提供有用的指导，以便它们能够实施更高效、更可持续的学校供餐计划，惠及最弱势儿童。

结语

本报告表明，学校供餐计划是全球范围内的一项大事。自 2008 年金融危机以来，在较富裕和贫困国家，这些计划覆盖率都在增长，其得到的关注也越来越多。全球范围内对这些项目的投资约为每年 750 亿美元，每天有超出 3.68 亿名儿童获得校园餐，几乎所有国家都在大力实施这些计划。这些计划有多重目标，但它们更多地起到了社会安全网的作用，并旨在促进教育和营养成果。本报告的分析显示这些计划带来了实在的好处，也表明所有国家（特别是最贫困国家）都有大幅提升效率的潜力。本报告为学校供餐计划的政策和管理提供了新洞见，开启了对这些计划优势和挑战的系统分析。但本报告也强调了当前证据基础的薄弱性，呼吁各国与发展社区联合起来确保现行计划和新计划得到切实有效的实施。是时候给予学校供餐计划应有的关注了。

引言



背景和基本理论

2009 年，世界银行（WB）和世界粮食计划署（粮食署，WFP）与儿童发展伙伴关系（PCD）合作发行了《重新思考学校供餐计划》分析报告。¹ 编著该分析报告的目的是，要更好地了解在 2008 年粮食、燃料和金融危机冲击下，各国对学校供餐计划日益增长的需求。世界各国政府已清楚地看到，这些计划有多重好处，且是惠及最弱势群体的重要工具。这些计划一方面通过提供食物向家庭给予收入支持，另一方面通过提高儿童受教育机会和维持其营养状况和整体健康来促进儿童的学习。因此，对于儿童及其家庭而言，学校供餐计划既是颇具吸引力的长期社会保障投资，也是短期安全网。

在粮食署方面，其根据《重新思考学校供餐计划》的结论，改变了学校供餐方式，就该主题制定了新的政策，采取不同的方法与政府及合作伙伴合作。这是在粮食署更广泛的战略性转变的背景下完成的。粮食署要从向弱势家庭直接提供食物的粮食援助组织，转变成以多种形式支持各国、社区和家庭更充分享有食物和营养安全的粮食协助组织。

制定新政策后，粮食署将逐渐弃用项目型学校供餐方式，转而采用更可持续的长期学校供餐方式。这一方式以政府自主管理和提高计划的成本效益为重点。它还强调本地采购、与小农的联系，以及更优质、更营养的食物。新政策将粮食署定位为向各国政府提供有时限的支持的组织，长期目标是逐步停止援助，最终使各国形成可持续的、富有成本效益的学校供餐计划，且将该计划纳入更广泛的国家政策和框架。

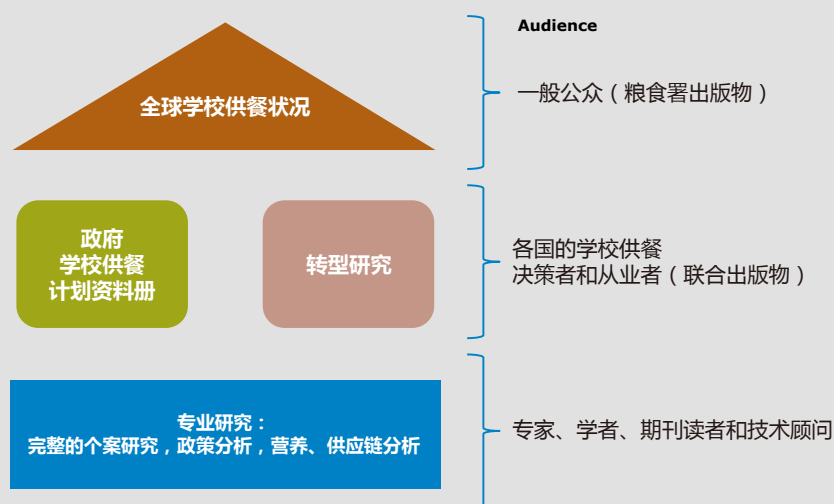
作为学校供餐的全球主导机构，粮食署将根据其政策努力与合作伙伴共同分析和分享知识，以更好地支持世界各国政府实施可持续的国家计划。本出版物即以实现这一目标为初衷。

《全球学校供餐状况》力图在 2009 年分析报告的基础上，启动一个系统流程来更好地了解全球学校供餐计划的优势和挑战。这是一项不断推进的工作，反映了我们对学校供餐的认知现状。相关资料来自粮食署于 2012 年初开展的一项全球调查，以及其与合作伙伴共同开展的一系列个案研究和共同编制的同行评审技术工作文件。本报告对相关资料进行了分析，确定了需要重点关注的新领域。本报告重点介绍这些领域，并概述粮食署及其合作伙伴目前正在开展合作的研究议程。

¹ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L. (2011). 重新思考学校供餐计划：社会安全网、儿童发展和教育部门。华盛顿特区，世界银行。

本分析报告是各国政府、世界银行、儿童发展合作伙伴关系以及在学校供餐领域具备技术专业知识的其他发展合作伙伴联合编著的三份相关出版物系列的第一份。它启动了一个为学校供餐建立更强有力的证据基础的流程。第二份出版物将是个案研究汇编——资料册，探讨当前在学校供餐行动方面的国家经验。第三份将介绍已从依赖外部援助转为依靠本国自主管理的国家取得的经验教训。这些出版物以一系列面向专家、学者、期刊读者和技术顾问的研究工作文件作为支撑，这些文件未来也将陆续发行（参见图1和附件1）。

图1 加强和分享知识：学校供餐出版物



本报告组织如下。第1章分析学校供餐的实际重要性，包括全球规模、覆盖率和投资估计值。第2章重点介绍高收入、中等收入和低收入国家的计划差异。第3章关注学校供餐的三个主要维度，即其对社会保障、儿童发展和为农民提供新市场的促进作用。接下来，本报告概述我们目前对学校供餐成本的了解。最后一章介绍了合作伙伴当前为支持学校供餐开展的工作和粮食署的角色转变。最后是结论部分，提出了一个更详细的研究议程。

定义和数据来源

什么是学校供餐？

本报告中，“学校供餐”是指为在校儿童提供食物。各国的学校供餐计划不尽相同，但根据供餐方式可以分为两大类：（1）校内供餐（即儿童在学校用餐）和（2）“拿回家的口粮”（即向在校儿童的家庭发放食物）。而校内供餐计划又可以细分为两类：（1）提供校园餐和（2）提供高能量饼干或点心。

在一些国家，学校供餐计划除了提供校园餐外，还为极其弱势的儿童发放“拿回家的口粮”，特别是女童和那些感染 HIV 病毒的儿童，力求通过这一举措进一步提高入学率和学生保有率，减少性别差异和社会差异。本报告内容虽然覆盖所有供餐方式，但重点却在于校园餐，因为各国政府的供餐计划一般都提供校园餐或点心，几乎没有例外。因此，除非另有说明，本报告所称的“学校供餐”，是指在学校内提供的校园餐或点心。此外，很多国家的学校供餐计划覆盖学前班幼儿、小学生和中学生。本出版物介绍的资料一般都涉及这三个类别，但覆盖率指标例外，该指标只按小学生计算。

数据来源和术语

本报告利用了与世界各国学校供餐计划相关的一手和二手资料来源。所有研究都基于粮食署、世界银行、儿童发展合作伙伴关系就学校供餐合作开发的全球愿景和概念框架。该概念框架基于五项学校供餐质量标准，这些标准最初在《重新思考学校供餐计划》中得到阐述：（1）良好的国家政策框架；（2）稳定且可预见的资金来源；（3）相关机构具备充分的项目执行和协调能力；（4）完善的设计与实施；以及（5）社区的参与。

本报告所用定量数据的主要来源，是于 2012 年 1 月至 3 月实施的粮食署全球学校供餐调查。另外，还对个案研究、出版物和报告进行了全面综述，以此获得未参与调查的国家的相关资料。还开展了有针对性的工作，通过直接与高收入国家的政府协调中心联系，取得与这些国家相关的资料。最后，对所获资料不足的国家，利用来自世界银行和联合国教育、科学及文化组织（联合国教科文组织，UNESCO）的可用资料，对相关参数进行了估算。

由于粮食署全球调查就人均成本获得的数据有限（极难计算和标准化各国的人均成本），所以从其他来源获得了成本相关资料。第 4 章介绍的研究是学校供餐成本方面最新、最完整的数据来源，覆盖 74 个国家，其中包括 12 个高收入

国家、39 个中等收入国家和 23 个低收入国家，使用的是 2008 年数据。²

本报告第 1 章介绍以下主要指标的估计值：学校供餐受益人数量、各国使用的目标设定法类型、计划覆盖率和投资。由于无法普遍获得和比较各国计划开支数值，所以本报告将“投资”定义为学校供餐预算总额或预算估计值。本出版物其后各章介绍了来自全球调查的资料，并引用了其他来源的补充资料。因为无法获得每个国家的资料，所以各指标的样本大小存在差异。

本报告介绍的定性资料有多个来源，主要来源是 2010-2012 年期间粮食署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系进行的个案研究。额外资料由相应政府机构、粮食署国家办事处工作人员、主要合作伙伴如世界银行、儿童发展合作伙伴关系、英国学校食物信托基金和全球儿童营养基金会（GCNF）提供。我们对定性资料进行了内部审查。国家个案研究由粮食署国家办事处工作人员负责审查。

专栏 1 介绍了本出版物使用的学校供餐文献常用术语定义。

专栏 1 技术术语

国家学校供餐计划：由政府单独或在粮食署或其他发展合作伙伴（参见下文）支持下管理的为在校儿童定期提供食物的计划。

发展合作伙伴：支持国家发展战略的利益相关方和捐助组织的概称。发展合作伙伴包括联合国组织（粮食署、儿基会、世卫组织）、国际非政府组织（国际计划、国际拯救儿童联盟、国际世界宣明会、援外国际协会和救济国际）、其他国际组织（世界银行、儿童发展合作伙伴关系、国际粮食政策研究所、干禧村项目、全球儿童营养基金会）和地方层面的民间社会。

受益人：得益于特定社会计划的人。在本报告中，指从国家学校供餐计划获得食物的儿童。

目标设定法：将计划资源集中在贫困和弱势群体上的方法。^{3,4} 目标设定方法有多种，但本报告使用的是学校供餐计划常用方法：个体目标设定法、地域目标设定法或普及目标设定法。采用个体目标设定法的计划，根据年龄、性别或贫困等人口因子选定儿童。至于采用地域目标设定法的计划，某人所在地决定其是否符合资格。某些地区可能是根据贫困、食物安全普及率或教育成就低等指标来选定的。普及目标设定法是指所有儿童（不分年龄、社会经济状况或性

² Gelli, A. 和 Daryanani, R. (即将发表)，低收入背景下的学校供餐计划是否具有可持续性？关于学校供餐成本与小学教育投资比较的思考，食品与营养公报。

别) 都有资格参与计划。

目标设定效率：推行保障网计划的一个主要目的是为了让最需要帮助的人群受益，并在有限的预算范围内尽可能为他们提供最多资源。目标设定效率，是指贫困群体在多大程度上实际受益于所推行的社会计划。⁵

计划供餐方式：学校供餐计划可提供热餐、点心或饼干、拿回家的口粮，或将这三种方式结合使用。

覆盖率：属于国家学校供餐计划受益人的入学儿童所占比例。

扩大：国家学校供餐计划惠及的受益人数增加。

投资：政府或粮食署分配给学校供餐计划的预算总额 或该预算总额的估计值。在本出版物中，这些估计值基于二手数据而非基于国家资产负债表的资料。

成本：学校供餐人均成本是按学校供餐活动相关总支出除以受益人数量估算的。这一数字反映的是与商品采购、运输、存储和处理以及人工相关的成本。不计社区出资。⁶ 成本回收是指受益人或社区出资抵销的计划成本。

强化：有目的地提高食物中基础微量营养素（如维生素 A、铁、碘或锌）含量的做法。⁷

驱虫：控制肠道寄生虫感染如蠕虫（蛔虫、皮肤癣、钩虫）和血吸虫病的疗法。

世界卫生组织建议向儿童分发阿苯达唑和甲苯咪唑治疗蠕虫，分发吡喹酮治疗血吸虫病。这些药物疗效好，价格实惠。^{8,9}

超重 / 肥胖：以因饮食不平衡造成体重超标为特征的健康状况。肥胖是根据体质指数定义的，体质指数是体重千克数除以身高米数的平方得出的数字。将儿童归类为超重或肥胖的体质指数临界值是分年龄和性别的，由国际肥胖工作组设定。肥胖临界值高于超重临界值。¹⁰

政策框架：一套立法和执行文书，可包括与某一社会计划（在本报告中为学校供餐计划）相关的成文法、法令、命令、政策或准则。这些文书整体阐明了权利，设定了目标，并通过政府行动设立和监管旨在实现这些权利的机构和程序。¹¹

社会保障：帮助个人和社会增强抗风险能力、实现公平和利用机会的制度、计划 and 政策。社会保障工具包括安全网、养老金制度、保险和劳工计划和政策。¹²

安全网：提供现金或实物福利以减少贫困或脆弱性因素的计划。¹³

食物安全网：以现金或实物的形式，向最弱势群体提供直接、定期和可预见的粮食协助，目的是：（1）防止他们的粮食安全因受冲击而降到最低水平以下；（2）增强他们抵抗冲击的能力；和（3）在某些情况下，促进他们的粮食安全。¹⁴ 粮食在本地市场转移的零售价值被称为收入转移。

转型：一国的国家学校供餐计划逐步减少对发展合作伙伴外部支持的依赖，这些支持包括行动支持、资金和技术援助。¹⁵

小户农民：耕作的土地在五公顷以下的半自给型农民，但多数耕作的土地在两公顷或以下。精确定义因国家和地区而异。¹⁶

- ³ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. 和 Ouerghi, A: 2008. 保护与促进: 有效安全网的设计和和实施。华盛顿特区, 世界银行。
- ⁴ Coady, D., Grosh, M., Hoddinott, J. : 2004. 发展中国家转移支付的目标设定. 经验教训综述。华盛顿特区, 世界银行。
- ⁵ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L. 2011. 学校供餐计划反思: 社会安全网、儿童发展和教育部门。华盛顿特区, 世界银行。
- ⁶ Gelli, A 和 Daryanani, R (即将发表)。
- ⁷ 联合国粮农组织和世卫组织: 2006. 微量营养素食物强化指南。日内瓦。
- ⁸ 世卫组织, 千年发展目标: “证据在于: 驱虫促进实现千年发展目标”, 2005。
http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO_CDS_CPE_PVC_2005.12.pdf
- ⁹ 粮食署学校供餐政策。2009. 政策问题议程项目 4。
- ¹⁰ de Onis, M., Onyango, A.W., Borghi, E., Siyam, A., Nishida, C. 和 Siekmann, J: 2007. 制定世卫组织学龄儿童和青少年生长标准。世界卫生组织公报。85: 660–7。
- ¹¹ Singh, S: 2012. 学校供餐计划: 政策和法律框架审查。儿童发展合作伙伴关系和世界粮食计划署委托撰写的论文。
- ¹² 世界银行: 2012. 管理风险、促进增长: 建立非洲社会保障体系。世界银行的非洲社会保障战略 2012–2022。华盛顿特区, 世界银行。
- ¹³ 更新粮食署安全网政策: 粮食援助在社会保障中的作用, 政策问题议程项目 5, 罗马: 2012。
- ¹⁴ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. 和 Ouerghi, A: 2008. 保护与促进: 有效安全网的设计和和实施。华盛顿特区, 世界银行。
- ¹⁵ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. 和 Drake, L: 2011. 学校供餐计划反思: 社会安全网、儿童发展和教育部门。华盛顿特区, 世界银行。
- ¹⁶ 粮食署: 2012. P4P 采购换进步——基础读本。



1

学校供餐有多普遍？

第1章



在过去几年里，粮食署和其他发展合作伙伴都曾指出，世界各国对学校供餐的需求和兴趣在不断高涨。但是，有多少国家在切实推行学校供餐计划？所有收入组别的国家都有学校供餐计划还是仅部分国家有这一计划？这些计划是大型国家投资计划，还是由捐助者推动的小型计划？这些是粮食署及其合作伙伴在过去三年里在努力解答的一些问题。本章介绍了全球范围内领取校园餐的儿童人数、政府投资规模和计划覆盖率的首次估计值，旨在了解学校供餐的实际重要性。

本书介绍的结果确认了《重新思考学校供餐计划》的初步结论。首先，学校供餐的规模之大、投资水平之高令人为之振奋。我们所了解的世界各国几乎都在致力于为本国在校儿童提供食物。这种成熟的计划，可能是世界最大的安全网。所以，在本报告中，对于各国政府以及在对学校供餐进行分析的其他方而言，主要问题不是世界各国是否要实施学校供餐计划，而是它们如何能够改善已在实施的计划的成效和效率。

第二，越是需求大的国家，学校供餐计划覆盖率越低。学校供餐计划覆盖率在高收入、中等收入和低收入国家存在巨大差异。在高收入和中等偏上收入国家，基本上所有儿童都通过学校获得食物，最弱势的儿童通常有权获得补贴或免费校园餐。在中等偏下收入和低收入国家，情况相反，学校供餐计划一般只惠及根据脆弱性因子选定的某些地理区域的某些儿童。本章介绍的估计值表明，越是需求大的地方（根据饥饿、贫困和不良的社会指标确定），覆盖率越低。

第三，低收入国家的政府将学校供餐计划定为发展援助的重点。从全球的角度来看，外部发展援助在学校供餐总成本中所占比例甚微，不到总成本的 2%。不过，在低收入国家，捐助者投资在分配给学校供餐计划的资源中占 83%。这些数字体现了贫困国家的需求水平，也体现了贫困国家政府对这一活动的重视。

专栏 2 国家收入分类

本报告采用世界银行按收入组别对国家进行分类的方法。¹⁷ 对人口在 30,000 或以上的国家，使用世界银行的 Atlas 方法计算 2011 年人均国民总收入美元数。之后将国家作如下分类：低收入国家为 1,025 美元或以下者；中等偏下收入国家为 1,026–4,035 美元之间者；中等偏上收入国家为 4,036–12,475 美

元之间者；高收入国家为 12,476 美元或以上者。这些临界值于 2012 年 7 月设定，在 2013 年 7 月前有效。本报告将中等偏上和高收入国家并为一组，因为这两个收入组的学校供餐计划情况类似。因此，其他两个收入组为中等偏下收入国家和低收入国家。

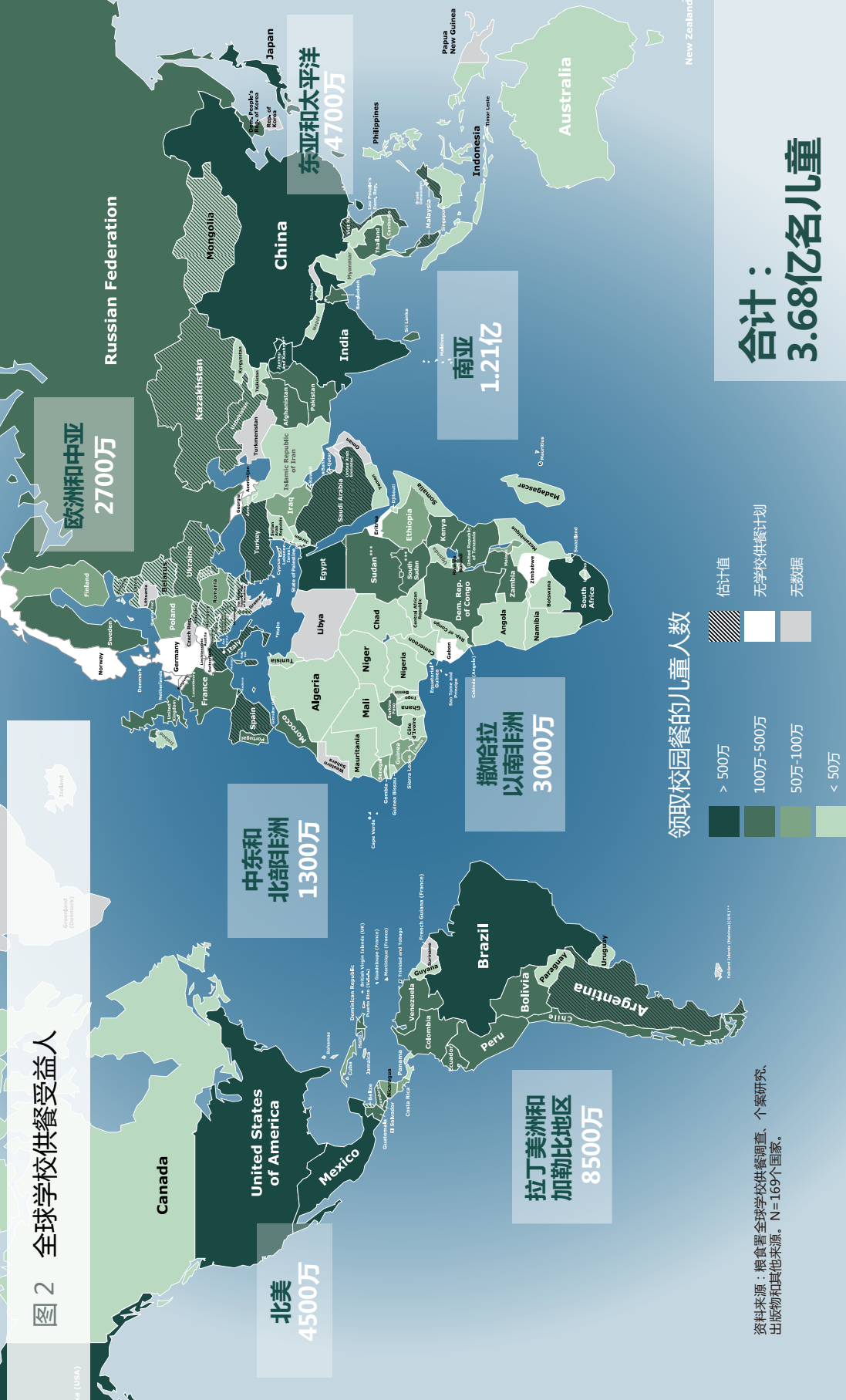
¹⁷ <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>

1.1 学校供餐计划的规模

全球至少有 3.68 亿名学前班幼儿、小学生和中学生通过学校获得食物。这些数字是基于 169 个国家的样本得出的（参见图 2）。¹⁸ 印度（1.14 亿名儿童）、巴西（4700 万名儿童）、美国（4500 万名儿童）和中国（2600 万名儿童）的计划规模最大。至少有 43 个国家的供餐计划惠及超过一百万名儿童。受益人数最多的区域是南亚，其次是拉丁美洲和加勒比地区（了解具体国家数据相关资料，详见附件 2）。可获得校园餐的全球儿童人数包括粮食署支持的计划所惠及的儿童。

¹⁸ 受益人数是按 169 个国家的国家学校供餐计划惠及的所有在校儿童受益人（包括粮食署惠及的在校儿童受益人）估算的，但仅针对小学生的估计值除外。附件 3 更详细介绍了这些估计值的计算过程。

图 2 全球学校供餐受益人



我们从多个来源获得全球学校供餐受益人估计值（参见表 1）。粮食署全球学校供餐调查包括 99 个国家的资料，回复率为 92%。其他国家的资料来自其他来源。第一个来源是个案研究、网络搜索和现有出版物；我们找到了 15 个国家的资料。第二个来源是与高收入国家的政府协调中心的通信往来。在所联系的 11 个国家中，有 6 个国家提供了其学校供餐计划相关资料。作为最后一步，我们使用覆盖率和学龄人口相关资料，估算了 49 个国家的受益人资料。了解更多有关受益人估计值的资料，详见附件 3。

虽然来自调查和其他来源的资料涵盖各个年龄段的儿童（学前班、小学和中学），但有 49 个国家的估计值缺乏其余年龄组覆盖率相关数据，因而仅针对小学生。因此，本报告介绍的合计数值是低估值，但低估程度不大，因为小学适龄儿童占调查样本的 92%（另参见表 4，了解不同学龄的覆盖率）。

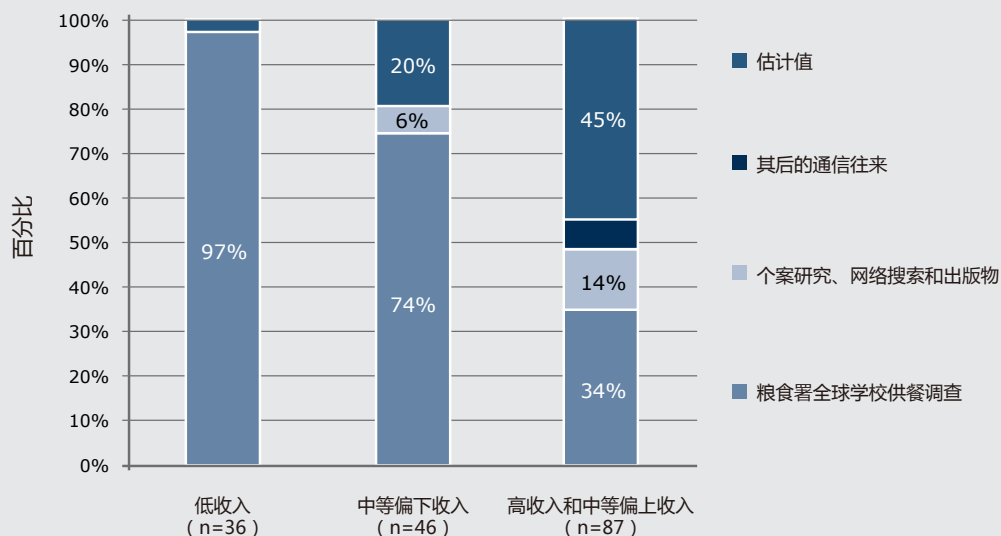
表 1 学校供餐受益人估计值的资料来源、样本大小和回复率

	目标样本	最终样本	回复率
粮食署全球学校供餐调查	108	99	92%
其他来源：			
个案研究、网络搜索和出版物	不适用	15	不适用
其后与高收入和中等偏上收入国家的通信往来	11	6	55%
估计值	不适用	49	不适用
合计	不适用	169	不适用

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物和其他来源。

通过以上工作发现，在高收入国家的学校供餐方面，可用国家数据有限，而且与低收入和中等收入国家的可用的类似数据相比，通常较不全面（参见专栏 3）。与高收入国家通信往来的回复率特别低。因此，对于 45% 的高收入和中等偏上收入国家，所得数据是估算值（参见图 3，了解按收入组分类的样本中的国家情况）。

图3 样本的来源和收入水平细分



资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物和其他来源。

专栏 3 为什么高收入国家的学校供餐资料有限？¹⁹

虽然获取高收入国家学校供餐相关资料的难度出人意料，但有两个可能的解释。第一，在很多国家，学校供餐计划非常复杂（如多种用餐地点、补助金券制度和像自动售货机之类的替代销路），导致难以收集全面的食物可得性和成本指标。

第二，个别学校或国家主管机关通常负责计划的管理和供资。只有在中央政府提供免费或补贴校园餐的情况下，才能收集到成本相关资料。高收入国家的计划通常有多条供资流（如家长为校园餐

付钱，或者中央和地方政府或个别学校提供部分或全额补贴），因而难以识别和区分。服务复杂性意味着无法在国家层面收集可靠资料。

在某些正在对学校供餐计划进行重新评估的国家（如日本、英国和美国），国家数据收集的质量得到了改善，能更好地评估政府政策变化的影响和成效。不过，并不是所有国家或所有政府都对本国计划重新评估工作感兴趣，因此资料收集仍不均衡。

¹⁹ 英国学校食物信托基金研究和营养主任 Michael Nelson 博士编著。

1.2 学校供餐计划的年度投资额

基于可获得校园餐的儿童数量和学校供餐人均成本相关可用资料，我们能够估算出学校供餐的全球年度投资额介于 470 亿至 750 亿美元之间，多数来自政府预算。

关于多数国家的学校供餐，我们无法获得实际支出的相关资料，所以本报告的估计值是基于二手数据而非国家资产负债表中的资料。在本节中，我们将所介绍的投资估计值定义为国家政府拨给学校供餐的预算额（即各国在粮食署全球学校供餐调查中报告的预算额）和 / 或基于人均成本和计划受益人数量的国家预算估计值。

我们对两个不同的受益人样本运用两组不同的投资值，以此估算全球总投资额。计算得出的四个估计值提供了一系列似真值。

表 2 介绍了两个受益人样本的衍生过程。受益人样本 1 从回复调查的国家总数开始，之后仅考虑那些报告了受益人和国家学校供餐预算的国家。受益人样本 2 以 169 个国家的完整样本开始（包括其他来源的资料以及估计值），之后也缩减为 154 个国家。

表 2 受益人样本的计算

			最终样本：	
原始样本	已报告的学校供餐受益人相关资料	已报告或已知的国家学校供餐预算或人均成本	国家数	受益人数
受益人样本 1： 回复调查的 99 个国家	7 个国家未报告受益人相关资料	3 个国家报告了受益人相关资料，但未报告投资数据	89 个国家	3.25 亿
受益人样本 2： 调查、其他来源和国家通讯涉及的 169 个国家	14 个国家未报告受益人相关资料	1 个国家报告了受益人相关资料，但未报告平均成本或投资数据	154 个国家	3.68 亿

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物和其他来源。N=169 个国家。

两组投资值分别为拨给学校供餐的国家预算（即各国在学校调查中报告的预算额）和各收入组的学校供餐人均成本。平均成本估计值使用的是从其他来源获得的数值。²⁰ 这些估计值不是在国家层面计算的估计值，而是针对国家收入组的估计值。²¹ 国家预算值以 2011 年美元数表示，平均成本值以 2008 年美元数表示。了解更多有关投资估计值的资料，详见附件 3。

表 3 列出了用于估算全球学校供餐年度投资的四种方法。最低估计值为 300 亿美元，最高估计值为 750 亿美元，使用的是 2008 年成本数据和 2011 年受益人数据。在两个样本中，第二个比较全面，因此被认为是最准确的投资评估。所以得出的结果介于 470 亿美元和 750 亿美元之间。

表 3 估算学校供餐年度总投资的四种方法

样本	国家数	受益人数	投资值	全球投资估计值(美元)
受益人 样本 1	89	3.25 亿	分配的预算	300 亿
	89	3.25 亿	各收入组的平均成本	580 亿
受益人 样本 2	154	3.68 亿	有数据的 89 个国家， 为分配的预算；其余 64 个国家，为各收入 组的平均成本	470 亿
	154	3.68 亿	各收入组的平均成本	75 亿

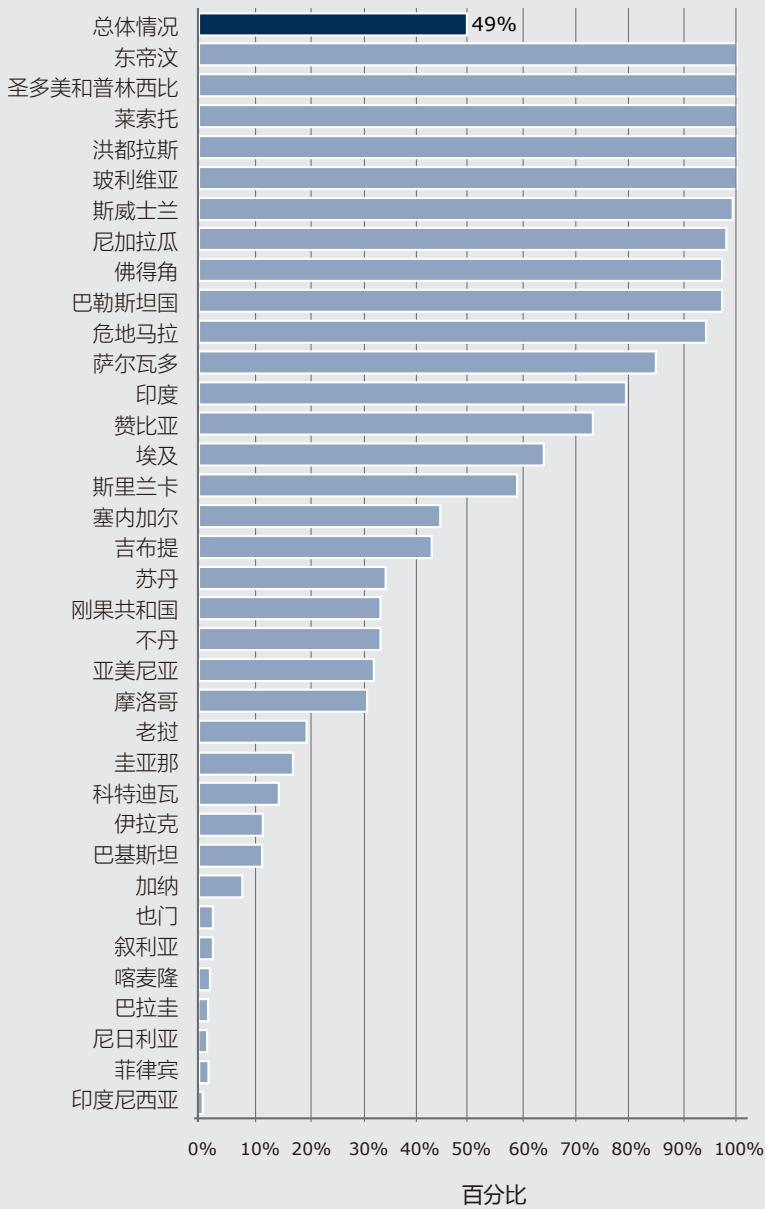
资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物、世界银行、联合国教科文组织、Gelli A 和 Daryanani R.（即将发表）。
注：附件 3 更详细介绍投资的计算过程。

1.3 学校供餐计划的覆盖率

覆盖率被定义为属于国家学校供餐计划受益人的在校儿童所占比例。虽然本出版物介绍的结论是针对所有年龄组的，但覆盖率分析仅限于小学生，因为按年龄组分类的学校供餐受益人相关资料有限。在中等偏下收入国家，有 49% 的小学生获得学校供餐，而在低收入国家，这一比例为 18%（参见图 4 和图 5）。

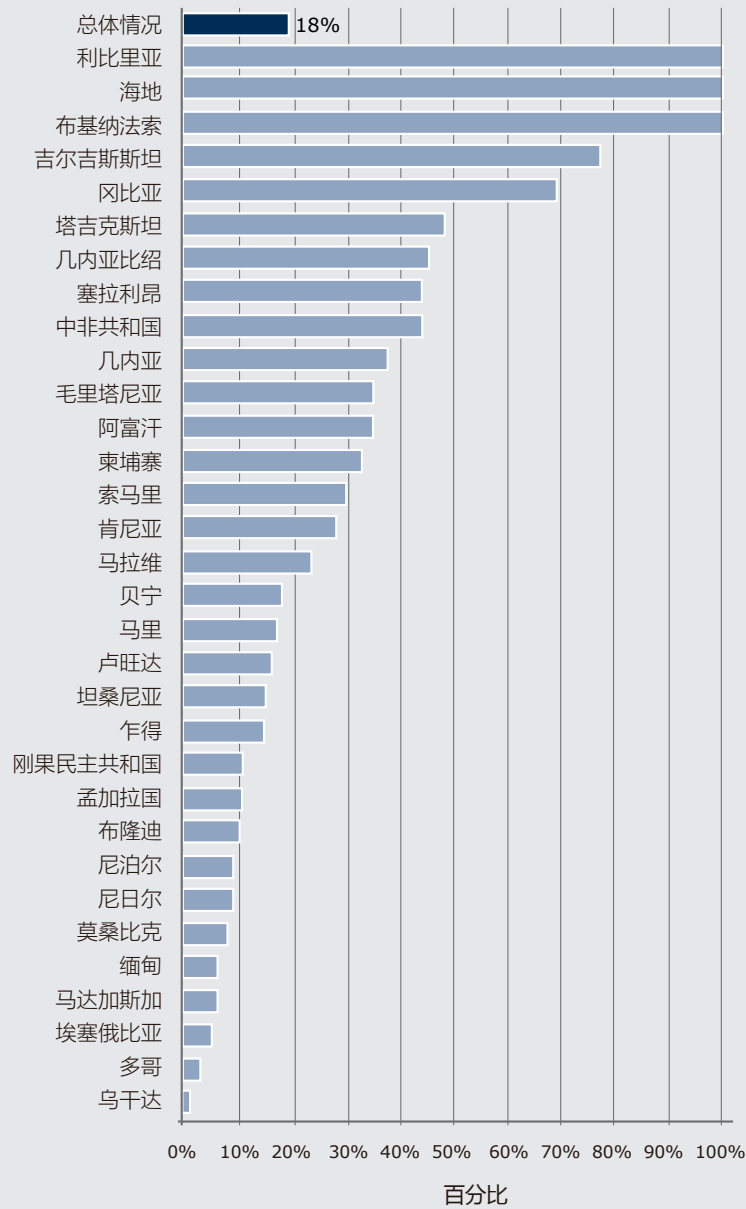
²⁰ Gelli, A. 和 Daryanani, R.（即将发表）。低收入背景下的学校供餐计划是否具有可持续性？关于学校供餐成本与小学教育投资比较的思考，食品与营养公报。
²¹ 收入组的定义如下：低收入为 1,025 美元或以下者；中等偏下收入为 1,026 – 4,035 美元之间者；中等偏上收入为 4,036 – 12,475 美元之间者；高收入为 12,476 美元或以上者。

图4 中等偏下收入国家的学校供餐计划覆盖率



资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物、世界银行、联合国教科文组织。N=35个国家。
附件 3 更详细介绍相关计算过程。

图5 低收入国家的学校供餐计划覆盖率



资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物、世界银行、联合国教科文组织。N=32 个国家。
附件 3 更详细介绍相关计算过程。

尽管低收入国家的这些数字总体偏低，但有 3 个国家的计划几乎覆盖所有小学生——布基纳法索、海地和利比里亚。本节没有介绍高收入和中等偏上收入国家的覆盖率，因为这一收入组的国家很少有相关数据可用。

每个国家的覆盖率都是按粮食署全球学校供餐调查得出的学校供餐受益人数除以世界银行报告的小学生数量（2010 年）估算的。²² 在世界银行缺乏相关数据的几个案例中，我们按入学率乘以学龄人口数来估算小学生人数。这两个变量都从联合国教科文组织获得（2011 年）。²³ 由于分子涵盖所有在校儿童（学前班、小学和中学），分母仅涉及小学生，所以覆盖率估计值偏高。我们的调查数据显示，92% 的学校供餐受益人是小学生，这意味着偏差不大。

我们计算了每个国家和每个收入组的覆盖率，后者按入学的小学生数量作加权处理。附件 3 更详细介绍相关计算过程。国家内部的目标设定在下一章中讨论。

通过调查获得的资料，我们了解了计划所针对的儿童的学校级别。在接受学校供餐调查的 108 个国家中，有 105 个国家报告了学校级别。如表 4 所示，所有国家都报告计划以小学生为目标。近半数专门针对小学生，有 40% 还包括学前班幼儿和小学生或者小学生和中学生这样的组合。其余 11% 的国家涵括所有三个学校级别。

表 4 国家供餐的学校级别

学校级别			国家	
学前班	小学	中学	数量	百分比
	√		51	49%
√	√		30	29%
	√	√	12	11%
√	√	√	12	11%

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物、其他来源。N=105 个国家。

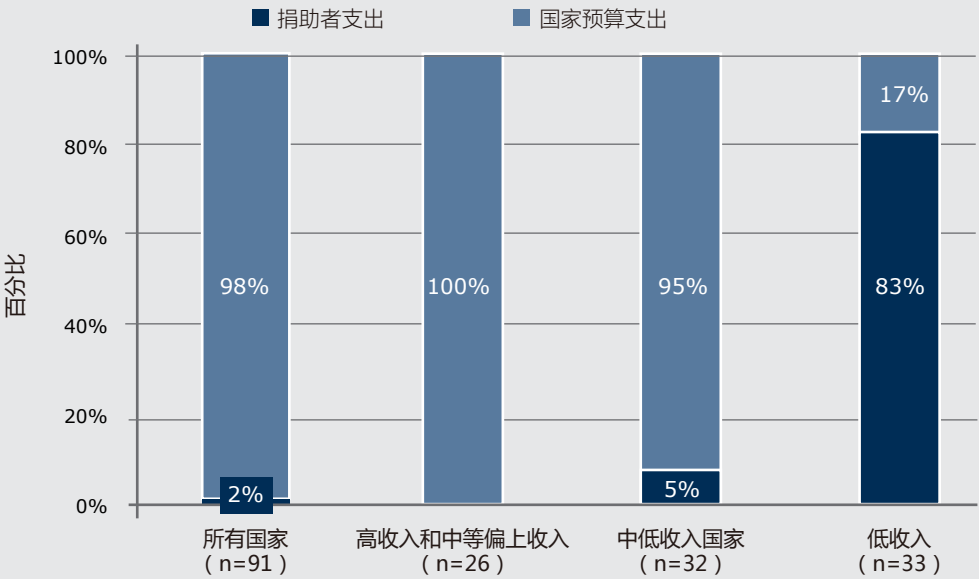
²² 世界银行发展指标（2010 年）。
²³ 联合国教科文组织统计研究所（2011 年）。

1.4 计划资金来源

从全球的角度来看，外部发展援助在学校供餐总成本中所占比例甚微，不到总成本的 2%。不过，虽然高收入和中等偏上收入国家的计划几乎全部由国内收入（税收和其他来源）提供资金，但低收入国家的计划还是依赖捐助者支持（参见图 6）。在这些国家，外部资金来源满足约 83% 的计划需求。

资金相关资料由粮食署全球学校供餐调查的数据计算得出。调查回复者报告了学校供餐的国家预算和这些预算的资金来源。低收入国家的估计值计入了捐助者通过粮食署注入的资金。但此次计算不考虑捐助者通过非政府组织或社区组织注入的资金。因此，相对于内部资金而言，捐助者资金比例是低估值。

图6 总公共支出的资金来源分类



资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物、其他来源。N=91 个国家

1.5 未来动向

计算学校供餐受益人数量、覆盖率和投资并不简单。我们在本报告中介绍的是我们的最佳现行估计值，我们还会在接下来几年里跟踪这些数字的演变。鉴于这是我们首次计算这些数字，以下是今后要处理的两个主要问题：

1. 继续推进粮食署全球学校供餐调查。该调查于 2012 年初启动，回复率为 92%，已被证明是一个非常成功的资料收集方法，因为其利用了粮食署在总部外设有大量办事处的优势，即粮食署国家办事处在从政府来源获得相关资料方面发挥了重要作用。粮食署目前将通过全球调查系统地收集资料，这将使我们能够测定趋势和改善估计值的准确性。
2. 加强高收入国家相关数据收集工作。我们开展了多项工作，努力从其他来源（即个案研究、网络搜索和与政府协调中心的通信往来）获得资料，结果参差不齐。高收入国家的回复率极低，这就是为什么我们对这些国家的相关数字进行估算的原因。粮食署将与合作伙伴协力提高从这些国家取得的数据的质量，目标是为了在高收入国家开展等效、可比的调查。



2

与国家的收入水平有关吗？

第2章



上一章介绍的学校供餐规模、投资和覆盖率估计值表明，不同收入水平的国家供餐计划存在重大差异，特别是在覆盖率和资金来源方面。本章将更详细探讨这些差异，从而更好地了解这些关系的实际意义。像本报告其余部分一样，本章采用世界银行的方法定义收入水平。将高收入和中等偏上收入国家（人均收入至少 4,036 美元）并为一组，因为这两个收入组的学校供餐计划特征类似。将人均收入在 1,025 美元或以下的国家归类为低收入国家，将人均收入介于 1,026 至 4,035 美元之间的国家归类为中等偏下收入国家（参见专栏 2）。

分析得出了两个重要结论。第一，高收入、中等收入和低收入国家的计划存在显著差异，这表明国家的收入水平不但关系到计划规模，还关系到计划在多大程度上被纳入国家政策。高收入和中等偏上收入国家的计划一般更加成熟稳固，这意味着它们拥有统一的监管框架和更成熟的制度。例如，这些国家通常建立了从较富裕家庭回收成本，并使用这一收入支持弱势群体供餐成本的机制。相反，低收入国家的计划较少被纳入国家政策框架，而且通常未推行成本回收机制。这表明发展合作伙伴在支持低收入国家转型至更有效、更可持续的计划框架方面能起到一定作用。

第二，对于学校供餐问题，需要有一种循证性的指导，这在政治层面也得到了越来越多的支持和呼吁。《重新思考学校供餐计划》的初衷是为低收入国家提供指导，但在其于 2009 年发行后，包括中国和俄罗斯联邦在内的、希望为本国公民提供社会支持的较富裕国家，也出现了对此类学校供餐指导的持续需求。该报告已被多家出版商译成阿拉伯语、法语和西班牙语版本，这也表明这些国家对该领域知识的需求。为了解学校供餐问题，越来越多的人参加了全球儿童营养论坛。随着高层政治菁英参与度的提升，该论坛已成为最大规模的政府和民间社会学校供餐从业者年度盛会。需要强调的不仅仅是要扩大现有计划，而且还要提高计划质量和效率。尽管整体面临财政限制，但自 2000 年以来，至少有 8 个低收入国家启动了国家学校供餐计划。捐助者和合作伙伴完全有理由支持低收入国家设计和实施更切实有效的、更可持续的计划。

鉴于这一分析，一个有待解决的问题是，一国如要实施国家学校供餐计划，是否需达到某个最低收入水平。这一临界值似乎介于低收入和中等偏下收入水平之间，一国被划入较高收入组可能预示着该国在国家学校供餐计划管理和供资方面做好了准备，但这一领域需开展更多研究。

2.1 高收入和中等偏上收入国家的学校供餐

关于这一收入类别学校供餐计划的现有资料大部分缺失。我们将在本节介绍来自粮食署全球学校供餐调查的可用数据，还将补充介绍来自个案研究的资料和合作伙伴的意见。

高收入国家的学校供餐计划历史悠久，通常可追溯至十二世纪中叶（参见图 9）。来自粮食署全球学校供餐调查的资料显示，这一收入类别的学校供餐计划存在时间平均为 38 年。表 5 汇总了这项指标和其他主要指标。

英国儿童食物信托基金称，很多高收入国家重燃对学校供餐的兴趣，部分是因为需要解决超重和肥胖问题，部分是因为愈发了解食物在健康、学业表现和卫生条件不平等方面起到更广泛的作用。²⁴ 很多国家出台了新的标准，旨在限制校园餐中的总能量并改善所提供食物的营养均衡状况，例如采用提高水果和蔬菜食用量的方法（参见个案研究 1 和 2）。

个案研究 1 解决儿童超重和肥胖问题——日本和墨西哥的经验^{25,26}

日本和墨西哥最近都对本国的学校供餐计划进行了改革，以应对越来越严重的儿童超重问题。日本的学校供餐计划有 120 多年的历史，墨西哥的学校早餐传统可追溯至 1929 年。日本的供餐计划目前几乎覆盖所有小学和中学儿童，墨西哥的计划惠及约四分之一的在校儿童。

日本 2005 年出台了《饮食教育基本法》，这促使学校供餐计划目标转变为加强营养教育和健康饮食习惯，而不是解决营养不良问题。《学校午餐法》正式确定了一个新重点，对此饮食和营养教师将起到关键作用。儿童和家长一道学习知识，参加烹饪活动以及评议会。日本斥巨资招聘专业营养教师，2012 年这类

教师人数超出 4,000 名。在努力培养社区归属感的过程中，校园餐使用本地生产的原料。现今，校园餐通常由牛奶、蔬菜和面包或米饭组成，在营养教育活动的配合下，惠及 5 百万余名儿童。

墨西哥于 2007 年对学校早餐计划进行了改革，以解决儿童超重和营养不良的双重负担，并更好地满足多样化的本地需求。墨西哥认识到中央管理计划无法适应本地的偏好和饮食文化，因此于 1997 年将计划下放至各地区。此外，墨西哥还逐渐意识到本国超重人口大幅攀升，因而，原本为解决营养不良问题而设计的高热量校园餐便成为了一个问题。

²⁴ Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C: 2008。18 个国家的学校供餐状况。伦敦：学校食物信托基金。

墨西哥重新调整了计划目标，并发布了新的营养标准，为校园餐的组成提供指导，严格限制糖和脂肪含量。该国计划优先使用脱脂牛奶、全谷食物以及新鲜水果和蔬菜，重点提供富含重要微量营

养素的墨西哥传统食物。除校园餐外，还对儿童及其家长（自愿参与校园餐的制备）开展营养教育。现今，墨西哥联邦各州有超出五百万儿童在享用均衡早餐。

²⁵ Oji, M: 日本学校的午餐计划促进饮食教育，学校健康教育司司长，亚太经合组织经济体学校供餐系统讲习班，2012 年 6 月 28–29 日。

²⁶ 墨西哥政府和粮农署：2012。Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF), Estudio de Caso: Programa Desayunos Escolares de Mexico。

个案研究 2 英国的变革管理——营养标准的演变²⁷

英国分为英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四个部分，都拥有成熟的学校供餐计划。这四个部分的计划覆盖率存在差异，但一般约在 35% 至 50% 之间。多数儿童需为自己的校园餐付费，但英国还推行了其他制度，为领取社会保障金的低收入家庭的儿童提供免费校园餐。

自 2000 年以来，英国的四个地区都启动了旨在改善校园食物质量的倡议：Hungry for Success（苏格兰）、Appetite for Life（威尔士）、School Food: Top Marks（北爱尔兰）和 SFT（英格兰）。这些倡议不但针对在校儿童肥胖流行问题，还为来自贫困家庭的儿童提供了更好的营养安全网。为了改善为儿童提供的食物质量，该国推行了针对餐饮服务提供者的自愿准则，但收效甚微。之后该国又推行了强制标准，于 2003 年开始施行。英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰的校园餐都须符合强制标准。

在苏格兰、威尔士和北爱尔兰，政府

机构一直在努力改善计划质量。为了回应名厨杰米·奥利弗 2005 年主持的一系列电视广播节目（批评学校食物质量差），英格兰政府于 2006 年成立了英国儿童食物信托基金（SFT），投资 3800 万英镑（6100 万美元），为期 6 年。政府还在 6 年的时间里提供了 4.8 亿英镑（7.71 亿美元）的专项补贴（每餐 0.18 至 0.22 美元），以支持向更健康食物的转型，并支持地方监测和评估工作。

英国儿童食物信托基金是作为国家变革管理组织成立的，在英国独一无二。该组织与政府合作制定标准和起草法律。它通过准则、会议、营销和新闻通讯，帮助餐饮提供者、小学生和家长了解变革的必要性并提供实际支持。此外，该组织开展年度餐饮提供者调查，以监测标准的合规情况，并对学校午餐成本变化、变革障碍和工作人员配备进行评估。

对英国儿童食物信托基金进行的评估表明，相对于学校供餐总预算和可能给儿童健康带来的好处而言，一个国家变革组织的花费甚少。例如，2010–2011 年

食用校园午餐的小学生数量约比 2007-2008 年多 270,000 人。因此，就在整个运作期间为该基金直接提供的资金而言，考虑到初期计划吸纳人数降低，每新增一名小学生的成本约为 141 英镑（227 美元）（3800 万英镑 /270,000 人）。虽然食用校园午餐的长期影响是未知数，但有证据证明童年的饮食习惯会延续到成年阶段。所以，相对于在学校引入更健康的饮食让儿童终身获得的潜在健康、教育、就业和收入益处而言，141 英镑（227 美元）算是非常低的人均成本。

还可以采用其他计算方法。例如，英格兰每天大概有 3 百万名儿童获得校园餐。每年为每名儿童提供更健康的校园午餐的成本（相对于英国儿童食物信

托基金在 6 年内的成立和运作成本而言）为 3800 万英镑（6100 万美元）除以 3 百万名儿童和 6 年，结果等于 2.11 英镑（3.39 美元）。最后，支持英国儿童食物信托基金的成本可表示为在信托基金运作期间提供的校园餐数量。如果每年每名儿童成本约为 2.11 英镑（3.39 美元）且每学年开课大概 190 天，则英国儿童食物信托基金为每顿学校午餐支出 1.1 便士（0.018 美元）（2.11 英镑 /190 天）。对于这一变革管理组织而言，每餐一便士是极小的金额，因为该组织在过去 6 年里对学校食物服务的变革速度和程度有着显著影响。苏格兰、威尔士和北爱尔兰的情况得到了改善，但整体缺乏良好的文件记录，也未对成本进行清晰的界定。

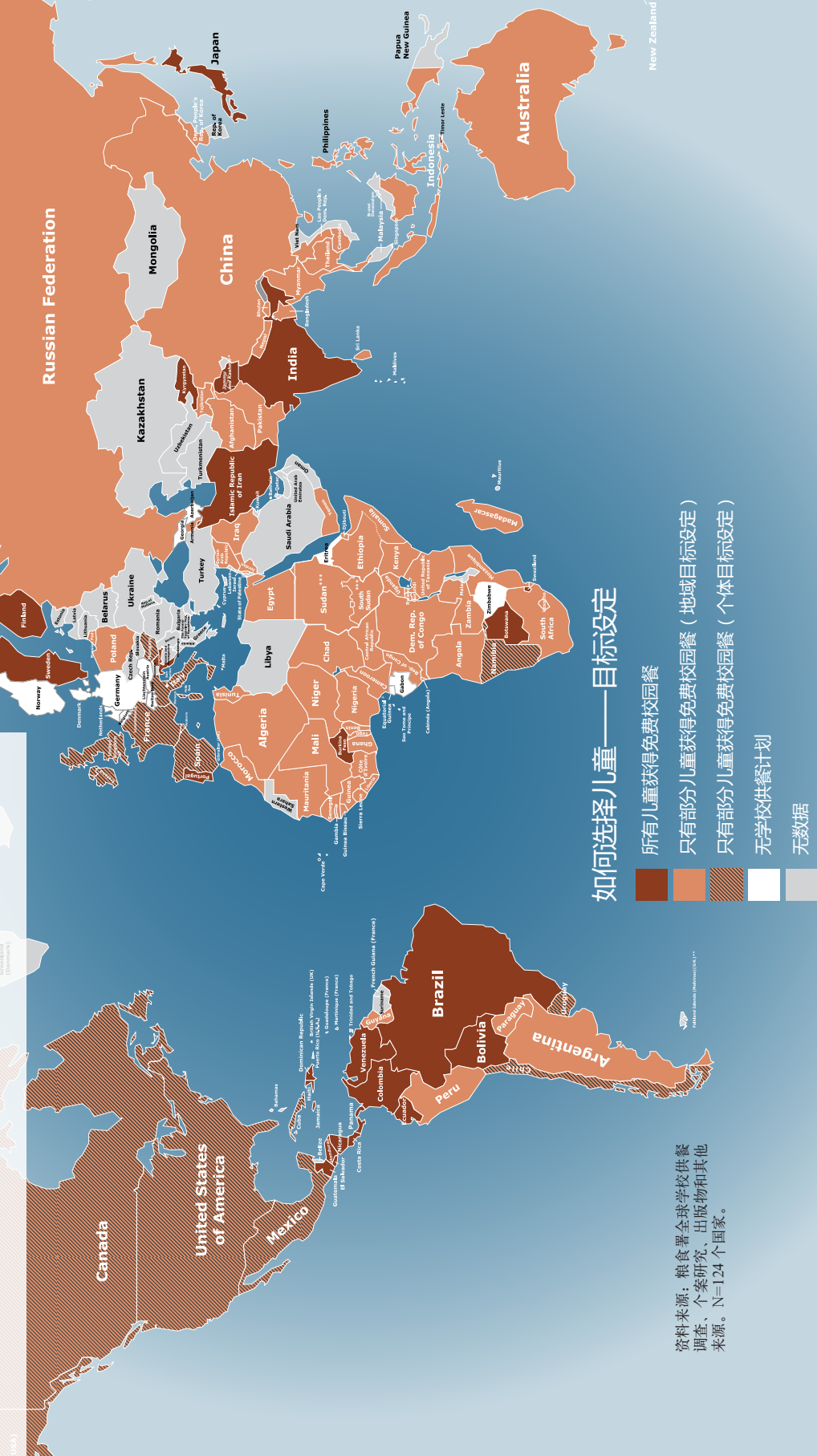
²⁷ 英国学校食物信托基金研究和营养主任 Michael Nelson 博士编著。

一些中等偏上收入国家对供应链以及采购和招投标程序进行了创新。例如，智利对本国学校供餐公开招投标制度进行了改革，以在私营餐饮公司的服务成本方面提高透明度，并获得更好的质量。巴西成功地将学校供餐与家庭农民的食物生产联系起来，既有利于儿童，又有利于小规模农业部门和地方经济（参见个案研究 8）。

在高收入国家，学校供餐服务普遍惠及所有儿童。但一些儿童要支付一定的费用才能获得午餐，其他儿童则可免费或以较低的价格获得。只有少数几个国家为所有在校儿童提供免费校园餐（即普及学校供餐）。芬兰和瑞典是值得注意的两个例外。²⁸ 它们运用某些标准（如收入低于某个临界值的家庭，或者领取收入补助或儿童津贴等国家转移性收入的家庭的儿童），将生活在贫困或弱势家庭的儿童视为具有领取免费校园餐的资格。因为它们以特定儿童为目标，为他们提供免费校园餐，所以这些计划被称为采用个体目标设定法的计划。这一收入类别的国家有 30% 采用个体目标设定法（参见图 7 和表 5）。

²⁸ Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C: 2008。18 个国家学校供餐状况。学校食物信托基金。

图 7 各国学校供餐计划的目标设定



资料来源：粮农组织全球学校供餐调查、个案研究、出版物和其他来源。N=124 个国家。

在其他安全网和社会保障工具方面的经验整体显示，采用个体目标设定法的计划往往具有很高的效率；在这类计划中，最贫困的儿童比较有可能享有最高比例的资源。在学校供餐计划下，供餐服务会以不同的价格向所有儿童提供，因此便有了一个成本回收机制：一些来自较富裕家庭的儿童相当于间接支付了来自较弱势家庭的儿童的部分供餐成本。

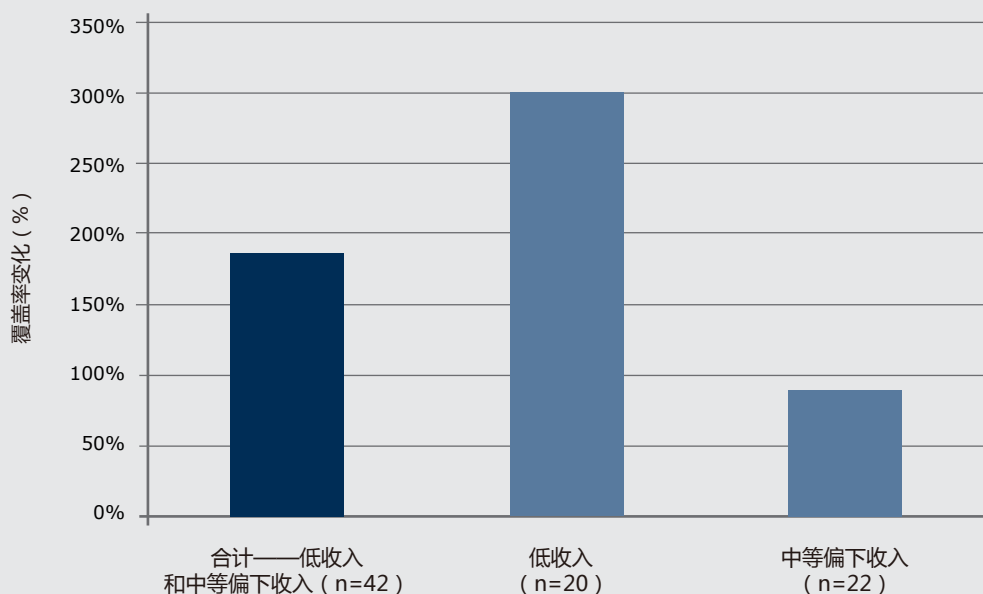
但还有一些复杂的问题要考虑，比如，应如何确定符合资格的人选，如何实现这些权益，以及如何防止一些儿童因获得免费校园餐而被歧视。首先，要分析儿童及其家庭的贫困和弱势水平，需建立完善的体系。其次，需要一个高效的体系来甄选、登记和跟踪受益人，以确定他们的获益情况。这就是为什么这类计划（按个体选定儿童）在高收入国家最常见的原因。

高收入和中等偏上收入国家的计划成本平均为每年每名儿童 371 美元（第 4 章将更详细介绍成本相关资料）。

2.2 中等偏下收入国家的学校供餐

平均而言，中等偏下收入国家的学校供餐计划有 21 年的历史。自 2008 年以来，多个国家扩大了本国的国家学校供餐计划，这表明对这类安全网的需求有所增长。我们使用 2012 年全球调查的数据和一个较早的 2008 年数据库，对 20 个中等偏下收入国家和 22 个低收入国家进行了分析。分析显示这些国家的计划规模在这一期间平均扩大了一倍。这主要是中等偏下收入国家的计划扩大所致（参见图 8）。

图4 中等偏下收入国家的学校供餐计划覆盖率



注：2008 至 2012 年国家学校供餐计划惠及的儿童数量变化百分比。资料来源：粮食署全球学校供餐调查和 Gelli et al. (2011)，n=42 个国家。

在这一收入组内，有 74% 的计划采用地域目标设定法，即基于一组标准（如最高贫困率或最低教育成就）将某些区域选定为获得校园餐的目标。这一区域的所有学校的所有儿童都能获得免费校园餐。不过，一般不在国家其他区域向儿童提供学校供餐服务，即便他们有能力承担费用。这意味着采用地域目标设定法的计划一般没有成本回收机制。

实践经验表明，地域目标设定法是一个相对简单的受益人选定方法，因为该方法无需复杂的甄选流程或登记。然而，社会保障文献指出，这种选择方法存在一个缺陷，就是效率不高；亦即，生活在目标区域的非贫困儿童，和贫困儿童一样获得免费校园餐。这对于贫困率高且计划仅针对最贫困区域的国家而言并不成问题，因为这些情况下，多数好处无论如何都将由贫困人口获得。但随着计划扩大到国内更多区域，向有能力支付校园餐的儿童提供免费校园餐的可能性便会加大。²⁹

²⁹ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. 和 Ouerghi, A: 2008. 保护与促进：有效安全网的设计和实施。华盛顿特区，世界银行。

还有一个因素可能会影响最贫困人口受益于计划的程度，即，一些国家政府努力确保本国所有区域都在一定程度上推行学校供餐计划。这确实提高了供餐计划的政治吸引力，但稀释了目标设定效率。在一些情况下，计划还会倾向于选择城市地区，不利于农村地区，或者倾向于选择拥有基础设施或更容易覆盖的学校，而不是选择需要追加基础设施或后勤投资且有更多贫困儿童的学校。因此，要确保计划侧重并惠及贫困儿童，这是制定计划时要考虑的一项重要因素。这个问题是所有收入水平的计划都面临的，但对于受到更多财政限制的中等收入和低收入国家尤为重要。

平均而言，中等偏下收入国家的计划约覆盖 49% 的小学生，成本约为每年每名儿童 56 美元。一项与拉丁美洲的目标设定效率有关的研究报告称，有 4 个国家的学校供餐计划确实惠及最贫困人口。³⁰ 该研究称，这些计划带来的益处约有 60% 集中在五分之二最贫困的人口。不幸的是，对于低收入国家如何在相关人口中分配计划利益，缺乏可供比较的研究。这类分析表明，还有机会提高计划质量（加纳最近的情况即说明了这一点，参见个案研究 13），而且应经常评估不同国家的学校供餐计划的效率。

危地马拉和印度例外，它们没有采用针对性方法，而是推行了普及学校供餐计划（参见个案研究 3）。这两个国家从权利角度出发，以法律或法令规定国内所有儿童都有权获得校园餐。这是与更广泛的粮食安全和教育权利挂钩的。不过，法律规定计划普及，不一定就意味着实际上的普及。一些国家仍在努力加强其为本国所有儿童提供同等服务的能力。

³⁰ Lindert, K., Skoufias, E. 和 Shapiro, J.: 2006。拉丁美洲和加勒比的公共转移支付如何有效地再分配收入？将收入再分配给穷人和富人：拉丁美洲和加勒比的公共转移支付，华盛顿特区，世界银行

个案研究 3 印度午餐计划³¹

印度拥有世界上最大的学校供餐计划；2011 年，计划惠及 1.136 亿名在校儿童。午餐计划（MDMS）是该国 1995 年启动的一项全国性计划，旨在确保所有儿童接受小学教育和促进小学生的营养状况。最高法院在其于 2001 年就某民事诉讼案做出的一项重要判决中称，学校供餐是所有小学生的权利，要求小学提供烹调好的午餐。这使得全国范围内的计划覆盖率都有所上升（2001-2011 年期间升幅超出 10%），但仍存在巨大的区域差异，这主要是因为各邦受到财政限制。营养准则和供占质量也随时间推移得到改善。

午餐计划是混合实施方法的一个很好的例子，采用两个独立的采购流程：一个是粮谷类采购，通过国有印度粮食公司集中提供补贴，另一个是新鲜水果或蔬菜等其他食物采购，各邦对这一流程自行制定相关程序。

该计划由学校教育和扫盲部总管，计划监控工作由相关的国家指导和监控委员会负责。各邦、区和地方还没有类似委员会。

各邦政府和联邦属地负责实施计划。在

学校层面，计划由村教育委员会、学校管理和发展委员会、家长教师协会或（在一些情况下）非政府组织管理。

2010 至 2011 年，中央政府和各邦政府 / 联邦属地在学校供餐计划方面的总开支约 38.5 亿美元。自 2001 年以来开展的多项评估都发现，计划可提高入学率、减少儿童在校饥饿的情况，并促进性别平等和社会公平。

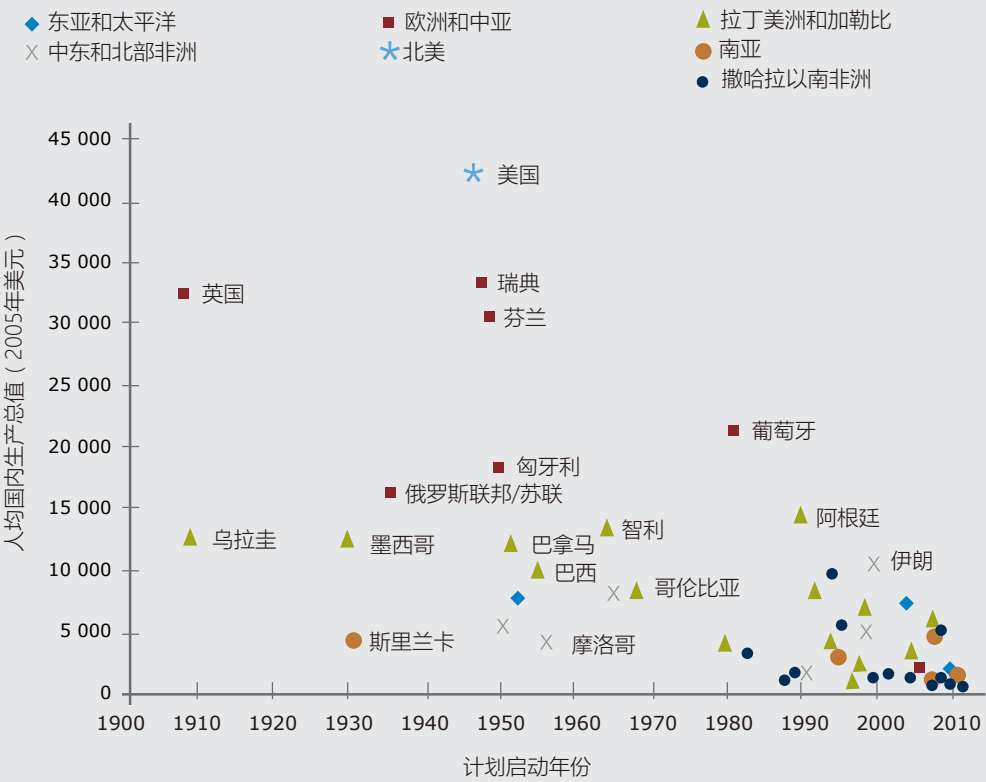
据观察，入学率有所上升，尤其是表列种姓和表列部落儿童（以前被称为“不可接触者”）的入学率。2001-2002 年和 2007-2008 年小学毛入学率数据表明，表列种姓和表列部落儿童的入学率显著上升，表列种姓男童和女童的入学率分别从 103.1 和 82.3 上升至 132.3 和 116.7，表列部落男童和女童的入学率分别从 106.9 和 85.1 上升至 134.4 和 124。不过，尚未对计划的营养效应进行评估，而且通过加强各部门的协调，可大大加强计划与健康 and 营养之间的联系。但仍存在其他问题，如食物运输和基础设施预算分配不足。据报告，逾期向实施机构提供政府资金在很多方面都产生了负面影响。

³¹ 印度斯瓦米纳坦研究基金会：2011。印度的学校供餐计划：国家概况个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

2.3 低收入国家的学校供餐

多个低收入国家的计划正在从依赖外部支持转型至由国家供资和管理。图 9 标出了 55 个低收入、中等收入和高收入国家（按 2005 年人均国内生产总值美元数划分）启动本国的国家学校供餐计划的年份。从图中可以明显看出一种负相关关系，即欧洲和中亚国家（国内生产总值较高）启动本国的国家计划的时间早于撒哈拉以南非洲和南亚的低收入国家。在样本内的 10 个低收入国家中，有 8 个从 2000 年开始启动本国计划，其中 5 个位于撒哈拉以南非洲。

图9 各收入水平的学校供餐计划启动年份

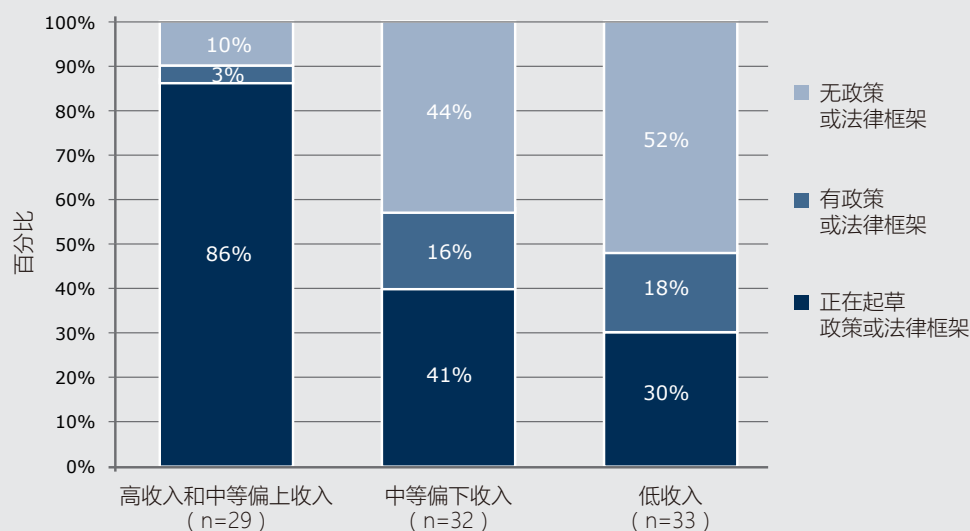


资料来源：粮食署全球学校供餐调查、个案研究、出版物和其他来源。N=56 个国家。

在这些方面遇到的最大挑战，是如何制定计划来成功实现国家管理和供资的转化。来自个案研究的资料表明，为学校供餐制定国家政策和法律框架是制度化进程的一个重要组成部分。来自粮食署全球学校供餐调查的资料说明了各国是否存在监管学校供餐计划的具体政策和法律框架。

在 94 个国家样本中，86% 的高收入和中等偏上收入国家拥有监管国家学校供餐计划的政策或法律文件，而在低收入国家方面，52% 没有政策或法律框架。一小部分中等偏下收入和低收入国家（分别是 16% 和 18%）指出本国正在起草政策（参见图 10）。

图10 各国家收入水平的政策和法律框架现状



资料来源：粮食署全球学校供餐调查。N=94 个国家。

我们对学校供餐监管框架进行深入审查，收集到的资料与粮食署全球学校供餐调查的结论相吻合。³² 该调查对 18 个国家（8 个高收入国家、3 个中等偏下收入国家和 7 个低收入国家）进行分析，并基于学校供餐相关国家法规（如国家一级的政策和法律、采购政策、目标设定政策和营养标准）的广度和深度进行定性评分。分数介于 0 到 10 分之间——0 代表无学校供餐政策框架，10 代表有非常成熟的全面政策框架——高收入和中等偏上收入国家得分 8，中等偏下收入国家得分 4.6，低收入国家得分 1.7。整体上，数据表明低收入国家的学校供餐政策框架还不够成熟稳固。

³² Singh, S: 2012。学校供餐计划：政策和法律框架审查。儿童发展合作伙伴关系和世界粮食计划署委托撰写的论文。

最后，低收入国家和较富裕国家对循证性学校供餐指导的需求都有所增长，这从《重新思考学校供餐计划》2009年出版后的传播情况以及其他一些事实中可以看出（参见专栏4）。另外，过去几年里，作为最大的学校供餐从业者年度集会，全球儿童营养论坛的参与者人数和级别也反映出了需求的增长（参见个案研究12）。由最高部长级代表的世界各国政府正在逐步加大本国参与学校供餐相关政策讨论的力度。其中不但明确以扩大计划为重点，还明确以提高计划质量和效率为重点。

平均而言，低收入国家的学校供餐计划覆盖18%的小学生，每年为每名儿童支付56美元。

专栏4 《重新思考学校供餐计划》——国家对学校供餐方法定量分析的需求不断增长

全球对《重新思考学校供餐计划》的接受表明，处于各个发展水平的国家对循证性学校供餐方法的需求都在不断增长。该书英文版于2009年作为世界银行的发展方向（Directions in Development）系列丛书的一部分问世后，除由人民出版社、俄罗斯联邦翻译出版，由阿拉伯联合酋长国为海湾国家翻译出版外，还由多家商业出版社译成法语版和西班牙语版发行。

中国对该书的接受就可说明问题。中国发展研究基金会（CDRF）是一个有影响力的全国性非营利组织，2009年发布了题为“在发展中消除贫困”的里程碑报告。³³该分析报告建议，扶贫战略不但应重点解决现有贫困问题，还应有针对性地满足贫困人口后代的需求，以阻止贫困代际传递为目标。该报告强调，

有必要通过完善教育、卫生、文化和社会保障机会，帮助儿童发挥全部潜力，使之在成长过程中逐渐具备充分发展的能力。

2010年，中国发展研究基金会在北京举行了一次高层论坛，探讨如何实施这些儿童发展政策。世界银行也参加了论坛。论坛尤其关注通过儿童早期发展计划和学校供餐计划等提供更平等的受教育机会。为了使讨论在数量上更严谨，中国发展研究基金会翻译发行了《重新思考学校供餐计划》，之后在寻求解决代际贫困问题的有关省份广泛分发。2010年，有关省份在中央政府的支持下，实施了试点学校供餐计划，覆盖1200万名儿童。到2011年，计划有所扩大，目前估计已覆盖3800万名儿童。

³³ 中国发展研究基金会：2009。在发展中消除贫困。第30号，劳特利奇中国经济研究，丛书编辑Peter Nolan，牛津和纽约，Taylor and Francis，250页。

表 5 各收入水平的学校供餐计划特征一览表

	高收入和中等偏上收入国家	中等偏下收入国家	低收入国家
主要特征			
运作年数^a			
平均值	38	21	7
最小值	5	2	1
最大值	104	82	24
目标设定法^b			
普及	38%	26%	9%
地域	33%	74%	91%
个体	30%	0%	0%
覆盖率 ^c	----	49%	18%
每年每名儿童平均成本 (2008 年美元)^d			
平均值	371	56	56
最小值	24	21	20
最大值	1,586	136	117
对政策的态度			
是否有政策或法律框架^e			
有政策或法律框架	86%	41%	30%
正在起草政策或法律框架	3%	16%	18%
无政策或法律框架	10%	44%	52%
监管水平^f	8.0	4.6	1.7%
计划原理^g			
教育	48%	83%	67%
社会保障	20%	17%	33%
营养	32%	0%	0%

^a 粮食署全球学校供餐调查。N=56：10 个低收入国家，20 个中等偏下收入国家，26 个高收入和中等偏上收入国家。

^b 粮食署全球学校供餐调查。普及目标设定法：一国的所有儿童都能获得学校供餐。地域目标设定法：学校供餐计划只覆盖某些区域。个体目标设定法：只有某些在校儿童获得免费校园餐。N=108：40 个高收入和中等偏上收入国家，35 个中等偏下收入国家，33 个低收入国家。

^c 学校供餐受益人覆盖率估计值源自粮食署全球学校供餐调查、个案研究和出版物提供的资料。在校小学生估计值从联合国教科文组织获得。N=67：32 个低收入国家，35 个中等偏下收入国家。

^d 学校供餐平均成本相关数值来自 Gelli, A 和 Daryanani, R (即将发表)。N=74：23 个低收入国家，24 个中等偏下收入国家，27 个高收入和中等偏上收入国家。

^e 粮食署学校供餐调查。国家学校供餐具体政策相关的政策或法律框架情况为各国在调查中报告的情况。N=94：33 个低收入国家，32 个中等偏下收入国家，29 个高收入和中等偏上收入国家。

^f Singh (2012)。针对学校供餐的监管范围和深度的定性评分 (1–10 分)。N=18：7 个低收入国家，3 个中等偏下收入国家，8 个高收入和中等偏上收入国家。

^g 粮食署学校供餐调查。国家如何制定学校供餐框架的情况为各国在调查中报告的情况。N=55：12 个低收入国家，18 个中等偏下收入国家，25 个高收入和中等偏上收入国家。

2.4 未来动向

本章重点介绍高收入、中等收入和低收入国家在学校供餐方面存在重大差异。一般而言，相对于高收入和中等偏上收入国家而言，低收入国家供餐计划的政策框架尚欠成熟稳固，覆盖率也较低；它们还更有可能依赖外部援助。

然而，在过去几年里，许多低收入国家已启动自己的计划，由政府而不是由外部合作伙伴供资和管理。《重新思考学校供餐计划》将这个从依赖外部支持转型至国家自主管理的过程称为“转向可持续性”。这区别于此前在学校供餐文献中流行的“退出策略”概念。有数据显示，低收入国家并未试图退出计划或停止实施计划，而是努力将这些计划制度化并使它们成为国家政策框架的一个可持续部分。本章介绍的新资料确认了这一结论。

这一分析带来一个有待回答的问题，即，国家要打破学校供餐计划由外部供资和管理的局面，是否需达到某个收入水平。对已从外部支持计划（几乎所有计划初期都由粮食署提供支持）转至国家自主计划的国家进行的个案研究显示，相较于低收入国家，中等偏下收入国家更有可能成功逐步摆脱外部援助（参见个案研究 4）。

学校供餐相对成本分析（参见第 4 章）显示，事实上，在国家达到某个收入临界值后，似乎更有能力负担这些计划成本。该临界值介于人均 1,026 至 4,025 美元之间，这也是世界银行划分中等偏下收入国家的临界值。如果的确如此，那么就有理由为尚未达到临界值、但正在探索有效计划设计方式的国家提供捐助者支持。捐助者和合作伙伴有机会与低收入国家的政府一道采用有时限的系统方法为这一转型制定计划。

个案研究 4 从佛得角转型经验汲取的教训³⁴

佛得角政府在依赖粮食署支持 31 年后，于 2010 年 8 月启动了本国的国家学校供餐计划。2011 年，就读公立学前班和小学的所有 86,000 名儿童每天都获得了校园餐。然而，转型过程经历曲折起伏，为过早转型的风险和如何制定计划实现成功转型提供了宝贵的经验教训。

1995 年，粮食署和该国政府签署了一项协议，启动了为期 4 年的逐步转型过程。第二年，佛得角政府开始实施本国的学校供餐计划，预期逐步扩大计划，而粮食署逐渐减少支持。但因财政和能力限制，转型失败，仅在一年后就中断了这一过程。该国政府请求粮食署重新伸出援手，继续提供支持。

该国政府于 2007 年第二次尝试转型，并取得了成功。可能的影响因素有：（1）佛得角的收入水平提高，从低收入国家步入中等收入国家行列，以及（2）各方都从前一次转型失败中汲取了教训。近期有关佛得角向自主管理转型的研究回顾了两次转型历程，归纳出了以下经验：

为什么 1996 年转型失败

教育部并没有为学校供餐提供专项预算。一旦预算紧张，即缩减学校供餐拨款。

在新计划的设计和管理方面，缺乏外部资料和分享经验。例如，战略指明了政府计划要覆盖的儿童人数，但没有介绍目标设定战略或要发放的口粮，由此导致该国不同地区实施计划方式不同。

此外，对于越来越多因这一计划而入学的儿童，该国没有提供预算，所以很快就面临资源不足的局面。

为什么 2007 年转型成功

为了确保有清晰的计划，该国编制了一份文件，具体指明双方的活动和责任。这一路线图为 2007 年至 2010 年的转型提供了指导。

为了确保路线图上的活动按既定轨迹进行，成立了一个多部门委员会，这为所有政府部门群策群力提供了一个输入口，并确保粮食署将其知识转移给有关各方并为他们提供指导。

教育部为该计划提供了预算，使该计划免于陷入被削减预算的困境。

目前，该国政府正在与联合国驻佛得角联合工作队合作，以进一步完善计划：

- 起草了学校供餐计划政策，供部门理事会批准。
- 正在重新调整计划目标 and 设计，以确保计划能够应对当前的挑战。例如，营养教育成为控制和预防肥胖问题的一个关键目标。
- 正在开展试点计划，以评估在本地采购、造福本地社区的可行性。
- 正在进行成本分析，以探索成本控制空间。

³¹ 印度斯瓦米纳坦研究基金会：2011。印度的学校供餐计划：国家概况个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。



WFP/Tom Greenwood/ 老拉

3

为什么学校供餐至关重要？

第3章



近年来，通过越来越多的证据，我们更深入了解到了学校供餐的主要益处。2009 年，《重新思考学校供餐计划》得出结论认为，国家选择实施学校供餐计划有两个主要原因：（1）满足社会需求以及在危机爆发时期提供社会安全网；以及（2）通过改善学习和加强营养，促进儿童发展。与学校供餐计划相关的第三个方面，是学校供餐与本地农业生产之间的联系，及其给本地经济和农民收入带来的潜在好处。这个方面可能非常重要，但相关经验证据却很少。

此后，新分析和评估大多确认了这些结论，并凸显了填补证据基础缺口的重要性。³⁵ 本章就上述三类好处，回顾了实施学校供餐的实践经验，还探讨了这些计划的制度安排和管理方面的挑战。

可用资料多数来自中等收入和低收入国家，但所提出的很多问题可能关系到所有收入组。自 2009 年以来进行的个案研究表明一个事实，即所有收入组的学校供餐影响评估数量低得惊人，错失了提高改善计划效率的机会。今后显然需要加强国家监测和评估系统。

尽管面临这些挑战，但有确凿证据可证明学校供餐对受教育机会（如入学率、出勤率）的影响，不过对认知能力和教育成就的影响的相关证据较少。³⁶ 如果辅以驱虫和强化（即在加工阶段在食物里加入铁或维生素 A 等微量营养素，以增加食物的营养价值），学校供餐可加强儿童整体健康状况，并减少微量营养素缺乏症。³⁷ 有强有力的证据证明，供餐计划有助于促进社会保障和安全网成果，包括面向弱势家庭的潜在收入转移规模、将最贫困群体设定为目标的成效，以及计划在危机时期易扩大性。³⁸ 为了进一步加强知识基础，尤其是营养和本地农业生产领域的知识基础，目前正在加纳、肯尼亚和马里开展三项由儿童发展合作伙伴关系主导的影响评估。此外，在世界银行和粮食署的支持下，秘鲁政府正在开展第四项影响评估。

³⁵ Alderman, H. 和 Bundy, D.: 2012. 学校供餐计划和发展：我们是否正确表述这个问题？世界银行研究观察 27(2): 204–221；Gordon, A., Ross, D. 和 Lister, S.: 2011. 粮食署的学校供餐政策：政策评估。附件一卷一：学校供餐评估汇编。罗马，世界粮食计划署；Bundy, D., Drake, L. 和 Burbano, C.（印刷中）：校园餐、政治和儿童健康。公共健康和营养期刊；Drake, L., McMahon, B., Burbano, C., Singh, S., Gelli, A., Cirri, G. 和 Bundy, D.: 2012. 学校供餐：将教育、健康和农业发展联系起来。提交 2012 年儿童发展国际会议。这些综述汇总了一系列单项学术研究。

³⁶ Adelman, S., Gilligan, D. 和 Lehrer, K.: 2008. 食物促进教育计划的有效程度如何？审慎评估来自发展中国家的证据。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

³⁷ 同上。

³⁸ Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. 和 Ouerghi, A.: 2008. 保护与促进：有效安全网的设计和实施。华盛顿特区，世界银行；世界银行：2012. 2012–2022 年社会保障和劳动战略报告。世界银行。

基于现有证据，最近的一项审查——即 2011 年粮食署学校供餐政策评估——得出结论认为，最好将学校供餐视为一项社会保障投资，它不但为家庭提供重要支持，还为教育、卫生甚或本地农业生产带来额外的好处。然而，多数审查发现，虽然这些好处已被各类研究证实，但它们绝不是唾手可得的成果。这些成果依赖计划的设计和特色，而且单凭一个计划不可能实现所有的好处。因此，要确定计划的具体目标并确保计划设计（涉及所选择的计划供餐方式、向儿童发放的食物类型和目标设定标准）切合这些目标，这点至关重要。

3.1 学校供餐作为国家社会保障制度的一部分

贫困人口面临着因家庭成员失业或生病而流离失所、丧失生计和资产的巨大风险。在金融危机、食物和燃料价格上涨、冲突、灾害、干旱或洪水的冲击影响下，贫困人口的反弹和恢复能力较差。在多次经历这些事件打击后，他们的抵抗能力越来越弱。他们还会采用消极的应对策略，如常常让孩子辍学去找工作。在长期贫困和脆弱性加剧的情况下，以往的收入如流水般耗尽。

社会保障制度旨在帮助这类家庭在面临这些挑战时应对风险。失业福利、健康保险、获得社会服务和社会安全网，这些都是为了保护人们免于陷入赤贫困境并帮助他们投资未来的政策。³⁹

《重新思考学校供餐计划》考查了各国在 2008 年经济和燃料危机期间，如何利用学校供餐计划来减轻这些冲击对最弱势人口的影响（参见专栏 5）。其得出结论认为“学校供餐计划常用于社会保障和教育目的，或者说更侧重于前者。计划显性或者隐性地将食品的价值转移给相关家庭。”⁴⁰

专栏 5 社会危机对儿童教育的影响

1997 年印度尼西亚的经济危机使该国辍学儿童数量翻了一倍。撒哈拉以南非洲发生的旱灾导致学校教育和儿童营养状况恶化。2008 年危机时期，在孟加拉国调查的家庭中，约有半数削减了教

育支出，以应对食物价格不断上涨问题，其中女童受影响最为严重。

资料来源：Bundy, et al. 重新思考学校供餐计划

³⁹ 粮食署，更新粮食署安全网政策：粮食援助在社会保障中的作用（WFP/EB.A/2012/5-A）。

⁴⁰ Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L. 2011. 重新思考学校供餐计划：社会安全网、儿童发展和教育部门。华盛顿特区，世界银行。

世界银行 2011 年发表的一篇文章对安全网要素进行了更深入的研究，得出结论认为，学校供餐是一项很好的社会保障投资。⁴¹ 该文称，学校供餐有两个非常重要的功能。作为社会保障制度的一部分，学校供餐通过支持家庭保障其子女的教育，可在长期内促进人力资本发展，还通过将收入转移给家庭，在短期内为贫困家庭提供直接支持。此外，学校供餐计划在危机时期相对容易扩大规模，在脆弱或能力低的国家尤为如此（参见专栏 6）。

像现金转移或任何其他类型的有条件转移一样，校园餐也相当于将收入转移给家庭。如果我们计算校园餐的经济价值，它们平均相当于家庭支出的 10%-15%，这对于贫困家庭是很大一笔金额。⁴² 在危机背景下，学校供餐计划的转移机制会发挥尤为重要的作用。通过学校供餐为弱势家庭提供收入支持，可以加强它们抵抗社会危机的能力。

在高收入和中等收入国家，学校供餐通常被纳入更广泛的福利制度。美国的学校供餐计划是安全网制度的一块基石（包括食品券和营养计划）。低收入国家面临的挑战是，如何在有限的资源和能力条件下，确保达到类似的制度化。以下是各国在社会保障背景下处理学校供餐计划时提出的一些常见问题：

1. **仔细甄选计划受益人。** 确保最贫困的儿童获得最多的好处，这是充分利用稀缺资源的一种方法。这也确保学校供餐计划促进公平——为最弱势人口创造公平竞争环境。考虑到这些目标，加纳和莫桑比克最近重新设定了供餐计划目标——将计划集中在最贫困的地区。各国还可以将这些计划的目标设定为更弱势或面临更大风险的特定群体。埃及重点关注更难惠及的儿童，即容易受到有害劳工做法影响的儿童（参见个案研究 5）。
2. **确定成本基准和关注成本动态。** 最近，我们开展了大量工作，记录处于各收入组的不同国家的学校供餐计划成本，得出了一个更可靠的全球基准（参见第 4 章，了解当前对成本的认识情况）。一些国家目前已开始关注成本动态，将其与可用的国际基准相比较。通过成本分析，各国可以确定如何进一步简化行动、利用规模经济和缩减行政费用。
3. **持有系统观点。** 学校供餐只是整个支持弱势家庭的计划网络的一个组成部分。世界各国正在努力确保学校供餐能对其他计划加以补充，而非简单的重复。学校供餐计划与在不同发展阶段促进儿童成长的其他干预措施联系起来，比如，为年幼儿童提供营养支持的计划，或为青少年（特别是少女）提供营养信息、补充品或诸如教科书、制服或助学金等其他类支持的计划。

⁴¹ Alderman, H. 和 Bundy, D.: 2012。学校供餐计划和发展：我们是否正确表述这个问题？世界银行研究观察 27(2): 204–221。

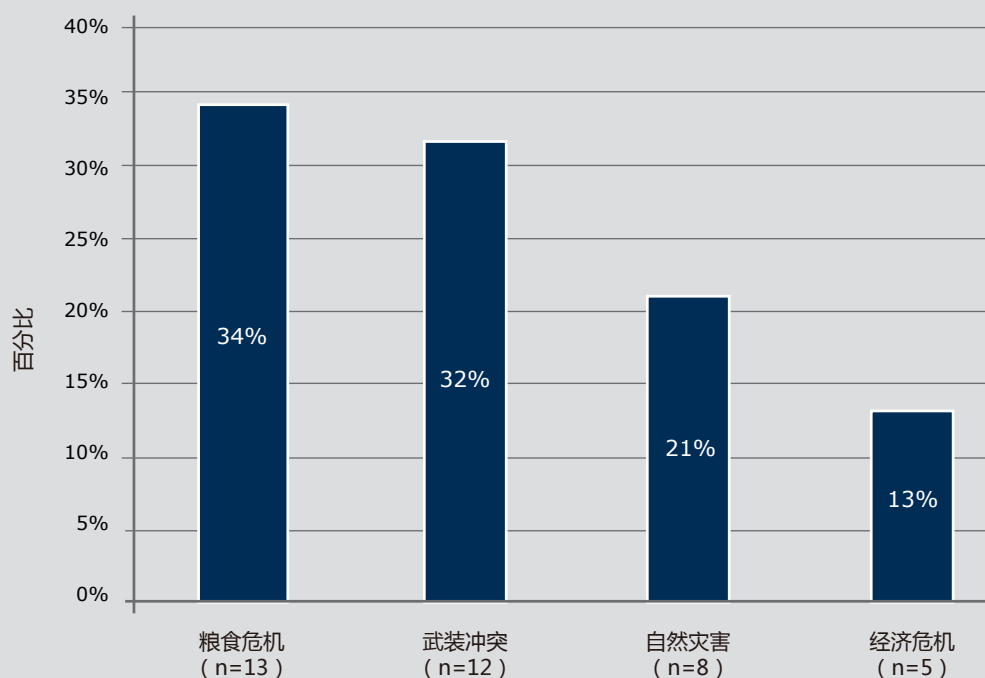
⁴² Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. 和 Drake, L.: 2011。重新思考学校供餐计划：社会安全网、儿童发展和教育部门。华盛顿特区，世界银行。

专栏 6 艰难时期的学校供餐

在发生紧急状况、社会冲击或冲突的情况下，学校供餐可起到重要作用。在粮食署全球调查所涉 77 个国家中，有 38 个国家称学校供餐与应对危机（如粮食危机、武装冲突、自然灾害或经济危机）

有关。自 2008 年以来，至少有 38 个国家扩大了学校供餐计划规模以应对危机，这表明学校供餐计划在发生紧急状况、社会冲击或冲突的情况下可起到重要作用。

38 个国家扩大供餐计划应对危机



资料来源：粮食署全球学校供餐调查。N=77 个国家。

此外，最近有两篇文章（在 2012 年 9 月持续性危机问题高级别专家论坛上提交）对安全网和粮食援助在危机时期保护弱势人口和使之重新获得基本服务的作用进行了评估。第一篇文章回顾了

在 2007-2008 年粮食价格危机背景下的世界银行支持的项目，43 并从布隆迪和利比里亚的项目中总结了学校供餐相关经验。第二篇文章由粮食署委托撰写，重点关注巴基斯坦、南苏丹和东帝

汶冲突局势下粮食援助的作用。⁴⁴ 文中指出，作为应对危机的一揽子方案的一部分，学校供餐计划可以增加获得食物的机会、减少饥饿和维持儿童的受教育机会。在危机时期，防止儿童辍学尤为重要。

这两篇文章介绍的个案研究也表明，只有对教育质量进行补充性投资（如教师、教科书、教室），学校供餐的潜在好处才能最大化。在经历持续性危机的国家，通常缺乏这类投资。

以下是两篇文章提及的一些相关经验：

1. 计划要行之有效，需目标清晰且设计简单。复杂的干预措施通常在危机时期起不了作用，因为地方机构的能力和实地基础设施可能都比较薄弱。简单扼要的计划可及时向受益人提供亟需的支持。

2. 在一些情况下，学校层面缺乏基础设施会影响计划推行或扩大。在灾害甚或持续性危机时期，受灾最严重的区域通常是最脆弱的，而且学校是最缺乏抗灾手段的。这会影响学校甄选标准、所选校园餐或加餐类型，以及推行计划的速度。

3. 在扩大供餐计划的同时，需为计划规模缩小或退出做好准备。需要考虑到实施计划后儿童将获得哪些类型的支持等问题。如果计划将转交给政府，需要作出适当的安排（如供资、实施能力）。

4. 计划实施涉及的所有合作伙伴都需清晰了解自己的作用、职责和义务。如果涉及三个或三个以上相关方（如政府、捐助者和实施合作伙伴），最好签订三方协议。这可能会推迟应对工作，但也可以避免计划推行期间出现混淆和误解。

5. 计划可能会让社区负担过重。必须仔细评估计划可在多大程度上向社区赋权（例如鼓励家长和教师参与实施或监测计划），或者会在多大程度上面临让已脆弱不堪的群体负担过重的风险。在后一种情况下，可能需要提供资源以支持额外的能力建设、培训和工作人员。

6. 捐助者支持可加强政府的财政能力，使其能够更好地应对危机。外部支持（来自世界银行、其他多边捐助者或通过粮食署提供的支持）可在危机时期创建所谓的“财政空间”，让相关政府在预算方面有喘息的余地，从而有能力支持学校供餐计划和其他计划应对危机。通过投资学校供餐计划和基本卫生服务，粮食援助机构还可以创建一个有利环境，使政府得以制定更广泛的社会保障战略。

7. 在某些情况下，学校供餐可能不是一揽子应对方案中的最佳措施。应对方案应按照危机性质以及其对人口的影响而设计。如果其他工具更适用和可得，则学校供餐完全可成为更长期的发展计划的一部分。

⁴³ Ambrosio, M., Mizener, J. 和 Delgado, C.: 2012。经历持续性危机的贫穷国家从高粮价应急到长期战略性支持农村生计：来自世界银行部分项目的启示，ARD 农村政策组，CFS 粮食安全和解决持续性危机时期的粮食不安全问题高级别专家论坛。

⁴⁴ Frankenberger, T., Spangler, T., Nelson, S. 和 Langworthy, M.: 2012。加强持续性危机时期对粮食不安全的弹性，TANGO International Inc., CFS 持续性危机时期的粮食不安全问题高级别专家论坛，罗马，http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Enhancing_Resilience_FoodInsecurity-TANGO.pdf。

个案研究 5 保护儿童，反对雇佣童工——埃及的经验 ⁴⁵

埃及的一个项目生动说明了如何将学校供餐纳入同时解决影响弱势儿童的其他问题的一揽子支持方案。

2006 年，三家部委——教育部、人力与移民部和社会团结部与国家妇幼理事会共同启动了“通过教育打击剥削童工现象”项目，旨在增加弱势儿童获得优质教育的机会，从而消除最恶劣形式的童工剥削。在粮食署、儿基会和国际劳工组织的合作下，并在非政府组织和地方民间社会的支持下，该项目也致力于帮助这些弱势儿童所在家庭享有可持续的生计，能够更多受益于国家社会保障计划。

在美国劳工部提供的 550 万美元资金的资助下，该计划惠及埃及最脆弱的三个省——索哈杰、艾斯尤特、贝尼苏韦夫的约 12,000 名儿童。粮食署为参加计划的所有儿童提供点心和拿回家的口粮。这样，他们便有了参与项目的动力。

在 6 年时间里，项目取得了巨大的成就：

- 约 7,000 名儿童在 104 所正规学校注册入学。开设了 20 所社区学校和 77 所“女童教育倡议”学校，满足约 2,000 名学生的需求。还开设了 44 个幼儿班级，惠及 700 名儿童。
- 签署了约 2,000 份学徒合同，而且针对教师和辅导员开展了职业发展计划。
- 在三个目标省份开设了辅导班，以支持有辍学风险的儿童，而且开展了针对所有受益人的宣传活动。
- 建立了一个儿童跟踪系统，并就如何使用该系统进行推介和跟踪对非政府组织的工作人员进行了培训。为了替代儿童收入，在高危儿童所在家庭中启动了微型企业和创收活动。

2010 年，政府在首批项目成功的基础上，启动了一个新项目。新项目重点打击农业部门的童工问题，同样得到了上述合作伙伴的支持。该项目预期将为五个省（索哈杰、艾斯尤特、明亚、法尤姆、东部省）的 16,000 名儿童提供直接教育服务。美国劳工部为项目提供 950 万美元的资金。

⁴⁵ 通过教育项目打击剥削童工现象（CCLP），埃及国家办事处简报，2012。

3.2 学校供餐与儿童发展

学校供餐与教育和营养部门之间存在非常直接的联系。简单而言，学校供餐是一项关照儿童的干预措施。它改善儿童的营养状况和学习能力，在仍受教育问题困扰的区域，还能增加儿童的受教育机会。

有大量强有力的证据显示，学校供餐可吸引儿童入学并留在学校，提高入学率并降低缺勤率。在仍存在性别不平等问题国家，这些好处对于女童尤为明显。此外，儿童上学后，学校供餐计划可避免饥饿、改善儿童的营养状况和提高儿童的认知能力，从而有利于儿童教育。然而，这不仅取决于供餐的质量，还取决于供餐能否提供儿童发育和学习所需的最重要的微量营养素（参见个案研究 6）。

生命最初的 1,000 天——从孕育初始到两岁，营养投入是头等大事，满足学龄儿童的营养需求可帮助确保早期发育成果不会受到此后不利条件的危及。学前班和小学适龄儿童的营养状况影响其身体发育、健康、学习和认知潜力，从而影响其就学情况和教育成果（参见个案研究 7）。⁴⁶ 这意味着学校供餐计划要行之有效，必须还能解决营养问题。例如，食物微量营养素强化和生物强化可有助于解决小学适龄儿童中常见的主要缺乏症，如缺乏维生素 A 或缺铁。这两种缺乏症都会影响儿童的学习能力。驱虫可帮助确保学校供餐计划向儿童提供的食物不会被蠕虫吸收。

学校供餐计划也可以为少女提供足量的铁和叶酸，从而降低她们当前的脆弱性并帮助她们更好地为生育年龄做准备。在儿童早期发育头 1,000 天中，第一个关键发育阶段是胎儿在子宫的九个月。确保女童为生育做好充分的准备，也是学校供餐的一项潜在的重要目标。

经过强化或多样化的校园餐可以确保儿童适当摄入微量营养素。然而，并不是所有计划都包含强化食物。一个原因是，某些国家缺乏食物强化的相关能力；另一个原因是，如果在学校附近采购食物，那么所采购的基本上不可能是强化食物。这项挑战及其导致的营养需求与本地采购两者间的平衡取舍，都是在计划设计阶段要考虑的重要因素。

在实施学校供餐计划的同时，应采取其他干预措施（如饮水和卫生设施、健康和营养教育、定期健康检查），从而构建一个保障儿童学习和健康的安全环境。

作为更广泛的教育系统的一部分，学校供餐只有在其他主要的学习条件（如拥有高素质的教师、合适的教科书、适当的课程和一个有利于学习的整体环境）

⁴⁶ 世界粮食计划署和儿童发展合作伙伴关系：（即将发表）。联合立场文件：学校供餐与营养。

也到位的情况下才能发挥助益。如果缺失这些要素，学校供餐对于学习的好处将受到限制甚或抹煞。此外，应注意避免由教师或教工制备食物，否则便与学校供餐计划的初衷相悖，只会加重教育系统的负担。

个案研究 6 一次随机影响评估的结果——圭亚那个案⁴⁷

圭亚那的社区型学校供餐计划于 2006 年启动。其主要目标是为农村偏远社区的小学生提供在本地采购的营养均衡的校园餐。其预期产生的影响是推动社区参与学校教育，提高学生入学率和出勤率，改善营养状况和学习成果。

该计划是由全球促进教育伙伴关系资助并由世界银行管理的圭亚那“全面教育快车道倡议”的一部分。学校供餐计划的预算为每年 1270 万美元。在 138 所内陆小学中，有 93 所小学约 16,600 名小学生获得了营养午餐。

计划由教育部总管，采用分散的途径实施。要参加计划，相关学校及其所属社区需先提交一份建议书，并接受基础会计记账、食品卫生和尽可能利用本地食物制备营养餐方面的培训。为了提供全面支持，培训还覆盖来自卫生部、农业部、地方政府部和美洲印第安人事务部的代表。社区也必须确保相关厨师取得食物烹饪方面的认证，而且学校厨房符合要求，包括安全水供应要求。

政府、世界银行和社会发展公司开展了

一项影响评估，分别于 2007、2008 和 2009 年在该国两个最贫困区域开展了三轮调查。结果显示，计划对学校出勤率、学业表现、课堂行为、营养状况、家长与社区参与有显著积极影响，对最贫困人口尤为如此。

2007 至 2009 年，受助学校的入学率和出勤率分别上升 16% 和 4.3%。同期，受益于计划的儿童比在非受助学校上学的儿童多长高 0.8 厘米。供餐计划有助于维持食物食用频率和饮食多样性，在食物价格波动期间尤其是如此。将对照组内的非受助区域与获得学校供餐的区域相比较可以发现，在食物价格冲击之前，前者面临贫困和营养不良风险的儿童比后者多 150 名。而在食物价格冲击期间和期后，前者面临贫困加剧风险的儿童比后者多 510 名。

至于学生在校行为，三分之二的教师持续关注，学校供餐计划使学生行为出现积极改变。这反映在学生的数学和英文测验分数上。平均而言，获得学校供餐的学生的数学和英文测验分数分别比对照组的学生高 8.1 和 4.2 分。

⁴⁷ Suraya, I., Borja, C., Jarvis, E. 和 Demas, A.: 2012。圭亚那的内陆社区学校供餐计划 2007–2009：影响评估。世界银行。

个案研究 7 尽早惠及儿童——吉布提的经验⁴⁸

吉布提的成人文盲率居高不下。在过去十年里，吉布提一直在努力解决儿童学校出勤率低的问题。在受教育机会方面，已有一些改善：小学入学率从 1999 年的 33%⁴⁹ 上升至 2008 年的 46%，性别比从 1999 年的 0.71 上升至 2012 年的 0.88。修建新学校和教室、提供学校物资、实施学校供餐计划，这些都起到了积极作用。⁵⁰ 但仍有超出半数的学龄儿童没有上学，而且每年都有很多儿童留级或辍学。

地年龄儿童的情况更糟糕。据估计，约 8% 的儿童在一年级辍学，这表明在进入正式教育系统之前，儿童没有做好充分的准备。考虑到 4-5 岁儿童中只有 3% 就读学前班，而且这些儿童主要来自富裕家庭，所以一年级辍学率如此之高也不足为奇。2007 年，该国只有 35 个学前班，其中 83% 是位于首都的私人学前班。⁵¹ 政府设定了一项目标，要在弱势和农村地区兴办新的学前班，以期在 2015 年之前将学前班入学率提高至 20%。

2008 年该国政府在儿基会支持下(2010 年由粮食署支持)启动了一个试点项目，在农村地区开办 15 个实验学前班，惠及 300 名儿童。该试点项目开展了系统的驱虫活动，并提供维生素 A 补充品、健康和个人卫生教育、水和卫生设施以及营养校园餐。粮食署的支持包括提供强化早餐和午餐，以提高日常出勤率和改善微量营养素摄入量。

2012 年开展了一项评估，评估结果确认了上过学前班的儿童在小学的表现优于其他儿童。该项目的规模有所扩大，惠及 700 名学前儿童，而且该国政府和合作伙伴计划每年增设 25 个学前班，重点关注最需要早期学习机会的儿童。

但仍存在不足。有必要制定一部法律，对私立学前班和学校的运作进行监管。教师需得到更好的培训。评估建议，由教育部运作的学前班计划应优先考虑 5 岁儿童，以确保将可用资源集中在更接近小学学龄的儿童上。更年幼的儿童（3-4 岁）可参加社会福利部运作的计划。此外，评估建议，应要求有负担能力的家长适当出资，支付服务费用。

⁴⁸ 吉布提教育部门工作计划 2011–2016，教育与培训部，吉布提；联合国儿基会 2012 年评估报告——吉布提的儿童早期发展实验设施（2010 年 7 月–2011 年 5 月）；关于儿童早期发展的出版说明，粮食署驻吉布提国家办事处，2008 年 8 月。

⁴⁹ 联合国教科文组织：2011。全面教育全球监测报告。隐藏的危机：武装冲突和教育。联合国教科文组织，巴黎。

⁵⁰ Schéma Directeur 2010–2019 & CAP sur la qualité, Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Supérieur de Djibouti 发布，2010 年 10 月。

⁵¹ 联合国教科文组织：2011。全球监测报告，区域概览：阿拉伯国家。

3.3 学校供餐与本地农业生产

人们越来越多地认识到，学校供餐计划如能利用本地或至少本国内生产和采购的食物，便能为所惠及的儿童以及本地农民、社区和经济带来更多的益处。

将学校供餐与本地农业生产联系起来，可谓是一个确保可持续性和充分利用潜在收益的好方法。世界各国正在探索本地采购，尤其是向小农户采购的方法，以便为他们提供一个稳定的产品市场，并潜在提高他们的收入。它们也将授权学校级别委员会在学校附近采购食物，以便社区参与决策和管理资源。本地采购也是一个提供更多样食物的机会，包括新鲜和未加工食物，比如像安第斯山脉的奎奴亚藜和亚洲的几种香蕉这样的本地作物。这可在一定程度上提高供餐的质量。另一个新领域包括经过生物强化的豆子和大米等产品；这意味着它们含有的微量营养素高于正常水平，可能更富有营养。

高收入国家已经在采用这一方法。最近有一本名为《学校食物革命》的书已面世，作者在书中分析了发达国家政府如何重新设计一个更智能、更可持续的公共采购流程。这些计划可让多个部门受益——而不仅仅是生产和食用校园餐的人群。⁵²

考虑到以上问题，多个中等收入和低收入国家正在试图对现行学校供餐计划进行改革。巴西的计划可能最成功，最广为人知，即，为家庭农民提供一个稳定的市场（参见个案研究 8）。厄瓜多尔、洪都拉斯、纳米比亚和秘鲁也在将本国的供餐计划与本地生产联系起来。2003 年，非洲国家将在本地采购的学校供餐计划纳入非洲农业发展综合方案（CAADP）。自此，它们开始实施国家“本土”计划，科特迪瓦、加纳、肯尼亚和莫桑比克均为如此（参见个案研究 9）。

这些倡议激发了农业部门的兴趣，它们积极参与学校供餐的计划制定和实施过程（参见表 6 和图 11）。非洲发展新伙伴关系（NEPAD）和西非国家经济共同体（ECOWAS）等非洲区域联盟以及拉丁美洲学校供餐网络（LA-RAE）都正在越来越多地参与其中，支持国家开展这些工作。粮食署、粮农组织、儿童发展合作伙伴关系、荷兰发展组织（SNV）以及比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会等合作伙伴也在为世界各国政府提供技术援助和支持。第 5 章将详细介绍此类合作情况。

实践经验表明，尝试此类创新的国家会面临以下几项主要挑战：

- 1 教育、农业和其他支持小农户的部门需要更好的合作。如果不投资食物

⁵² Morgan, K. 和 Sonnino, R.: 2008. 校园餐革命——公共粮食和可持续发展的挑战。伦敦，Earthscan。

生产和灾后管理，学校供餐与本地农业是无法联系起来的。这就是需要农业部门支持的领域。农民需要获得改良种子、肥料和其他生产投料；贷款；以及改善存储和质量控制流程方面的技术援助。巴西等成功个案都是将农业部门支持的农民与教育部门的采购联系起来。这类协调是必要的，但不一定容易实现。

2 本地采购相关法律需允许小规模采购。想要在本地产的计划通常面临法律障碍。在很多国家，公共采购法律会提出小农户和小型企业难以满足的要求。例如，海地法律规定，国家学校供餐计划有义务大宗采购食物，这让小农户协会完全失去投标资格。为了解决这一问题，一些国家出台了政策，修改向小农户采购的标准。例如，英国修改了适用于学校食物采购的法规，以允许本地农民和公司进行小规模投标。

3 需要考虑到主要设计和实施问题。将本地农业生产纳入学校供餐的计划有多种实施方法。有一些国家的政府将现金发放给学校，让学校从本地市场采购食物，肯尼亚的情况就是如此。像巴西等其他国家，则将资源拨给负责本地采购的地区或区域。包括加纳在内的另一些国家则利用不同级别的餐饮公司向学校提供食物。所有这些模式都有需要考虑的平衡取舍。主要是：确保全年向学校提供稳定食物供应，特别是在本地无法获得食物的干旱区；加强食物的营养质量（如通过强化）但也要考虑到本地加工或强化能力可能有限；确保食物质量和安全；将计划总体成本维持在合理水平，同时让本地农民受益；以及制定一个应急计划，以应对干旱、洪水和任何其他灾害导致在国内无法获得食物的情况。

个案研究 8 国家法律——巴西在家庭农民方面的经验^{53, 54}

巴西的学校供餐计划（PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar）覆盖基础教育系统的所有公立和社区学校——包括日托、幼儿园、小学、中学和青年教育，而且每年惠及 4,700 万名学生。该计划于 1955 年启动，是世界第二大学校供餐计划。其目标是促进学生的成长、发育和学习能力；通过食物和营养教育，支持学生养成健康的习惯；以及通过食物采购，促进本地家庭农业。

政府 2011 年为该计划拨款 20 亿美元，约占总教育预算的 5%。这笔资金来自于巴西教育发展基金（Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação，FNDE），依照具体实施方法发放给各联邦区、州和市。巴西教育发展基金发放的资金专门用于支付食物费用；各州和市应支付其余相关费用（如人事、基础设施、后勤）。

巴西的实例表明，将食物生产、校园餐、营养教育和社区参与联系起来是可能的。自 2009 年以来，法律规定，巴西教育发展基金转移的资源中至少有 30% 必须用于向家庭农民采购食物。巴西抗击饥饿和贫困的一块基石是食物

采购计划（Programa de Aquisição de Alimentos，PAA）。该项农业计划旨在促进政府的各类食物计划直接向家庭农民采购食品。食物采购计划的历史经验有助于在巴西小农户与学校供餐之间建立联系。通过在本地向家庭农民采购，降低了校园餐成本，并提高了水果和蔬菜可得性和食用量。

巴西的学校供餐计划还鼓励民间社区参与监督食物配给、财政和供应链。学校供餐理事会承担这项监督责任，这是获得巴西教育发展基金资助的各州和市承担的强制义务。此外，巴西的学校供餐受益于强有力的机构间协调以及与主要利益相关方，尤其是与其他政府部门的合作。

巴西超重儿童数量飞速增长，人们认为这与不健康的饮食习惯有关，比如，更多食用加工食物，而更少食用蔬菜和水果。认识到这一挑战，巴西的学校供餐计划以促进健康饮食习惯为目标：根据本地饮食习惯和生产情况设计菜单，设定糖和脂肪值的上限，并强制列入水果和蔬菜。为了实现这一目标，每个执行单位都必须有一名营养师，负责根据营养准则来调整菜单。

⁵³ Santos, L.M.P. 以及其他：2007。巴西的粮食安全和反饥饿公共政策评估，1995–2002，里约热内卢，Cad. Saúde Pública。

⁵⁴ Sidaner, E., Balaban, D. 和 Burlandy, L.（印刷中）。巴西学校供餐计划：支持粮食和营养安全的综合计划实例。公共健康营养期刊。

个案研究 9 科特迪瓦的“从农民到学校”模型⁵⁵

科特迪瓦政府 1999 年启动了“一所学校，一个食堂”计划。该计划由教育部下属单位国家学校食堂署（Direction Nationale des Cantines Scolaires）主持，与农业部合作开展。该计划为儿童提供校园餐，其中包括向小农户（主要是女性）提供技术和财政支持，以便将学校食堂与小农户生产联系起来。在五年的时间里，该计划支持和鼓励本地社区为学校食堂生产和提供粮食。

政府重点帮助小农户在学校周边形成生产规模。该计划包括向小农户提供相关支持，使之能够提高生产力，逐渐符合学校供餐要求。所提供的支持包括：种子和工具；与成立合作社有关的意见（如法律支持、制定内部规章制度和财务管理）；与农业和畜牧技术、牲畜健康保护（包括接种疫苗）、卫生设施、食物

保存和加工以及营销技巧有关的培训。在学校供餐单位的密切合作下，与农业部有关的一个机构提供了农业推广服务。

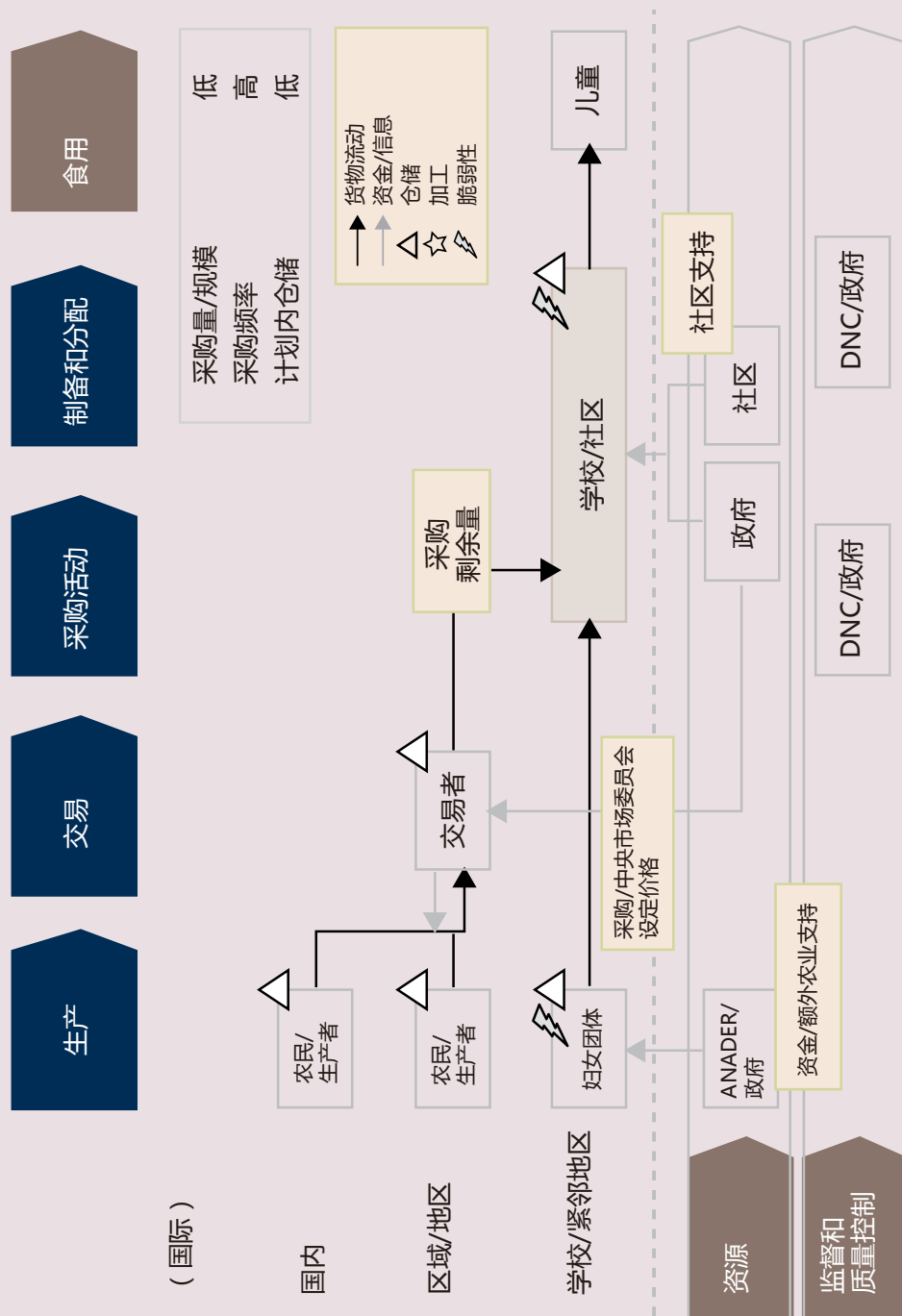
在小农户无法满足需求时，政府还为支持供餐计划而向大型供应商采购食物。所有交易所涉商品价格均由一个中央市场委员会设定。如向大型供应商采购，运输服务会由国家签约的供应商提供，其他情况下则由本地妇女团体提供。食物在学校制备。教育部和农业部的工作人员负责在学校和农民组织层面监测和监督计划的实施。

2008-2009 学年，科特迪瓦的 2,027 所学校的 265,000 名在校儿童受益于该计划。此外，961 个生产中心参与了计划，售出了 1,270 吨食物。

（续）

⁵⁵ DNC、粮食署和儿童发展合作伙伴关系：2010。科特迪瓦本土学校供餐计划个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

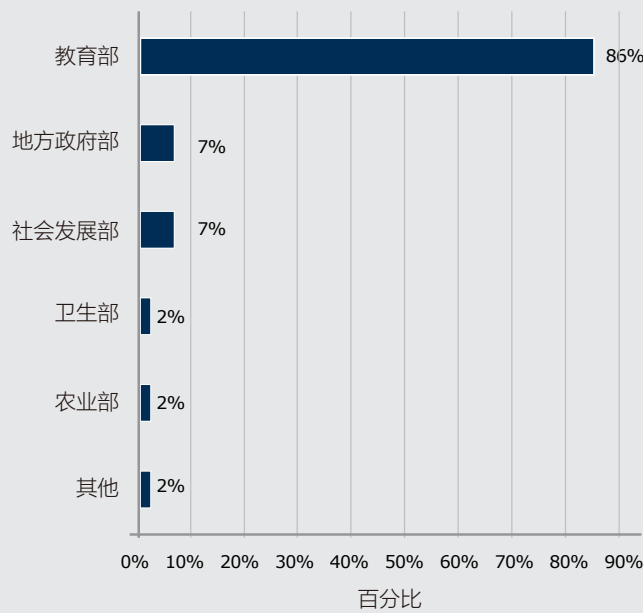
科特迪瓦“从农民到学校”综合模型



3.4 推行学校供餐计划的现实挑战

来自粮食署全球学校供餐调查的资料显示，在所调查的 59 个国家中，86% 由教育部主要负责学校供餐计划（参见图 11）。

图11 负责学校供餐计划的领导部门



资料来源：粮食署全球学校供餐调查。N=59 个国家。

然而，学校供餐计划本质上是多部门计划。虽然多数国家由教育部负责学校供餐，但也有证据显示出部际合作的重要性。在由教育部负责学校供餐的国家当中，我们发现几乎全部（93%）都离不开另一个部门的作用。特别是，这些国家中 63% 都有卫生部的参与，这表明教育部和卫生部之间进行了高水平合作。在这些国家中 44% 有农业部参与，18% 有地方政府部起到积极作用（参见表 6）。个案研究 10 介绍了肯尼亚的教育部和农业部在学校供餐中的作用。

表 6 在教育部是主要负责机构的国家中，积极推动学校供餐计划的其他部门

部门				国家	
卫生	农业	地方政府	其他	数量	百分比
√	—	—	—	8	19%
√	√	—	—	12	28%
√	√	√	—	3	7%
√	—	√	—	4	9%
—	√	—	—	4	9%
—	—	√	—	1	2%
—	—	—	√	8	19%
—	—	—	—	3	7%

资料来源：粮食署全球学校供餐调查。N=43 个国家。

来自个案研究的资料显示，主导部门在实施学校供餐计划时要应对以下四大挑战：

- 1 **充分规划机构能力。**学校供餐计划错综复杂。计划运作需要相关机构具备充分的能力，但这些部门往往不具备所需能力。世界各国政府往往会低估实施学校供餐计划所需的资源、专门技能、系统、工作人员数量和基础设施。在很多情况下，计划是在不具备充分的管理和日常监督能力的情况下启动的。从一开始就应制定计划，逐步增加相关部门的现有资源，包括人力、实物和财政资源。多个国家目前正在通过评估应对这项挑战。
- 2 **发布国家营养和质量标准。**为了确保儿童食用安全且营养的食物，有必要制定国家质量、安全和营养标准，也有必要确保全国范围内提供校园餐的一致性。这在实施分散计划的情况尤为困难。在由学校自行采购食物时，负责食物采购的委员会必须符合最低标准。
- 3 **负责任地处理、监测和预防腐败：**和任何其他公共计划一样，确保资源得到妥善利用至关重要。但因为涉及采购大宗食物，而且这些交易更容易滋生腐败和偏向特殊利益集团，所以学校供餐计划尤其具有挑战性。要将问责措施纳入计划，例如可将相关权益告知受益人、设立受理受益人投诉的系统，建立资源从部委流向学校的追踪机制，这点至关重要。
- 4 **与其他部门协调。**卫生部和农业部是学校供餐方面两个重要的参与者。其他方包括地方政府部门或妇女和儿童部门。协调所有这些部门的行动，意味着要建立分享信息、计划和作出决定的机制。多个国家为此成立了指导小组或技术委员会。不过，要确保所有参与者相互协调，仍是一项持续挑战。

个案研究 10 推行学校供餐的两种方式——肯尼亚案例^{56, 57}

肯尼亚学校供餐计划即将成为东部非洲规模最大的国有计划之一。该计划有一个值得注意的特点，即为了推动本地农业发展和促进食品安全，该计划支持多个学校供餐模型。

肯尼亚 1979 年引入学校供餐，实施了国家学校牛奶计划，1980 年与粮食署建立了伙伴关系。2009 年，粮食署（当时已为 120 万名儿童提供校园餐）开始逐渐缩小计划。伴随着这一转变，该国启动了两个提供午间热餐的计划：第一个是本土校园餐（HGSM）计划，由教育部赞助；第二个是肯尼亚消除饥饿（Njaa Marufuku Kenya——NMK）计划，由农业部赞助。两个计划都针对学前班和小学中弱势和食物得不到保障的儿童。

肯尼亚学校供餐计划规模的扩大由一个发展中的机构框架支持。2009 年，教育部和公共卫生与卫生设施部共同制定了国家学校卫生政策和国家学校卫生准则。之后又制定了国家学校健康营养和学校供餐计划战略，其中载明了要在 2015 年之前实现的战略目标和采取的行动。

下表介绍了与这两个政府计划有关的关键资料。虽然粮食署继续提供校园餐，但政府已同意在转型计划框架下逐年增加 50,000 名小学受益人。因此，随着时间推移，我们预期粮食署计划的规模将缩减，同时政府的计划规模将扩大。

肯尼亚政府学校供餐计划

	启动年份	受益人数 (2012 年)	预算
本土校园餐 (HGSM) 计划	2009	729,000	每年 460 万美元
肯尼亚消除饥饿 (NMK) 计划	2005	44,000	头五年 130 万美元

如该表所示，本土学校供餐计划是肯尼亚的主要政府学校供餐计划。它将现金直接从教育部转移给半干旱地区的学校，再由这些学校向本地农民和供应商进行竞争性采购。最近的发现显示，多数学校向本地交易商或距离很远的交易中心而不是向本地生产者采购，因为后者没有过剩农产品可出售给加入本土学校供餐计划的学校。

肯尼亚消除饥饿计划也提供食物采购资金，但在以下两个主要方面不同于本土

学校供餐计划。首先，该计划提供农业推广基金，以便支持小农户响应新需求和支持学校开辟学校菜园。其次，这种支持仅持续三年且逐年递减。三年结束后，相关社区可能成功地接手管理计划，抑或不得不寻求本土学校供餐计划的支持。

除本土学校供餐计划和肯尼亚消除饥饿计划外，政府还在努力为本地食物采购可行性较低的干旱地区开发一个适当模型。

⁵⁶ 肯尼亚公共政策研究和研究所、肯尼亚医学研究所、肯尼亚消除饥饿和儿童发展合作伙伴关系（最终政府审查中）。肯尼亚消除饥饿个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

⁵⁷ 儿童发展合作伙伴关系，2013。肯尼亚本土学校供餐：国家概况个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。



糧食署 / Rein Skullerud / 意大利

4

学校供餐成本如何？

第4章



虽然有越来越多的证据显示出学校供餐计划的好处，但关于这些计划的成本，仍难以获得相关资料。无论收入水平如何，所有国家都面临两大困难。第一，学校供餐计划的成本有很多来源，每个来源的比重取决于计划设计。最大的成本来源通常是口粮商品，而其他重大成本包括运输成本、运作成本和经常费用。第二，成本与具体国情相关。例如，内陆国家计划的运作成本，一般高于海港交通便利的国家。由于不同学校供餐运作的多样性和复杂性，难以对处于不同收入水平的不同国家运用同种标准化方法。⁵⁸ 如前所述，数据大多来自低收入和中等收入国家，而仍难以获得高收入国家的数据（参见专栏 3）。

粮食署全球学校供餐调查包括 5 个高收入国家和 8 个低收入国家的调查结果。由于样本太小，缺乏中等收入国家的数据，因此来自全球调查的成本资料并不充分。但我们将在本文中介绍另一种分析方法，由此可得到学校供餐成本方面的最新的全面数据来源。该分析是儿童发展合作伙伴关系进行的一项研究，覆盖 74 个国家——包括 12 个高收入、39 个中等收入和 23 个低收入国家，使用的是 2008 年数据。⁵⁹ 该分析得出了几个重要结论。

整体上，世界各国在学校供餐投资比例方面呈现惊人的一致性。各国学校供餐成本虽然存在巨大差异——最低为每年每名儿童 20 美元以下，最高为每年每名儿童 1,500 美元以上，但当与这一年龄组的其他公共投资相比时，却呈现出一致性。在本报告中，我们将每名儿童的学校供餐成本表示为其在国家为该名儿童的教育投资金额中所占的比例。在高收入和中等收入国家以及大量低收入国家，这一比例都介于 15% 至 20% 之间不等。

第二，学校供餐成本在教育成本中所占比例有随收入水平上升而大幅下降的趋势。这些分析表明，导致出现这一趋势的主要原因是，国内生产总值（GDP）越高，对每名小学生的教育投资也越高，但对食物的投资相当稳定。换言之，随着各国不断发展，它们会增加在教育方面的预算和支出，这就使得学校供餐成本相对变小或更易负担。整体趋势是，学校供餐成本在教育成本中所占平均比例，在高收入和中等偏上收入国家为 11%，在中等偏下收入国家为 24%，在低收入国家为 68%。这表明通过支持低收入国家维持学校供餐投资，捐助者和发展合作伙伴起到了重要作用。

⁵⁸ Gelli A, Cavallero A, Minervini L, Mirabile M, Molinas L 和 Regnault de la Mothe, M: 2011。粮食不安全地区的学校供餐成本和成本效益新基准。食品和营养公报。

⁵⁹ 同上。

最后，低收入国家进行成本控制的空间最大。低收入国家的学校供餐成本范围极其宽泛；在某些低收入国家，每名儿童的学校供餐成本高于每名儿童的教育成本。这种不对称性是不利的，特别常见于国家未维持监管且依赖外部支持来资助和管理学校供餐计划的情况。如能帮助这些国家实施相关政策，使其供餐成本接近邻国更为合理的水平，便可带来提高效率的重要机会。

4.1 学校供餐成本

儿童发展合作伙伴关系主导的分析收集了来自粮食署项目数据、灰色文献、政府部门的报告和发表的综述的数据。如第 1 章所述，获得高收入国家相关资料较困难。为了对不同国家进行比较，使用口粮比例的组成和大小、当年学校开课天数和 2008 年美元数值对成本进行了标准化。

我们分析了标准化学校供餐成本、教育成本和人均国内生产总值之间的关系。发现学校供餐人均成本存在巨大差异，最低为每年每名儿童 20 美元以下，最高为每年每名儿童 1,500 美元以上（参见表 7）。在很大程度上，这一差异是由低收入国家的差异驱动的。要注意到，虽然某些低收入国家的学校供餐成本只占基础教育成本的 9%（相当于高收入和中等偏上收入国家的中位数），但还有一些国家的学校供餐成本是基础教育成本的 230%。

表 7 各收入水平的学校供餐成本指标

收入组		每名儿童的学校供餐成本 (2008 年美元)	学校供餐成本占基础教育成本的比重	学校供餐成本占人均国内生产总值的比重
低收入 (n=23)	平均值	56	0.68	0.07
	中位数	50	0.48	0.06
	最小值	20	0.09	0.01
	最大值	117	2.3	0.25
中等偏下收入				
(n=23)	平均值	56	0.24	0.02
	中位数	46	0.15	0.02
	最小值	21	0.03	0
	最大值	136	0.89	0.1
高收入和中等偏上收入 (n=28)	平均值	371	0.11	0.02
	中位数	225	0.08	0.01
	最小值	24	0.02	0
	最大值	1,586	0.29	0.05
所有国家 (n=74)	平均值	173	0.33	0.03
	中位数	57	0.15	0.02
	最小值	15	0.02	0.003
	最大值	1,586	2.3	0.26

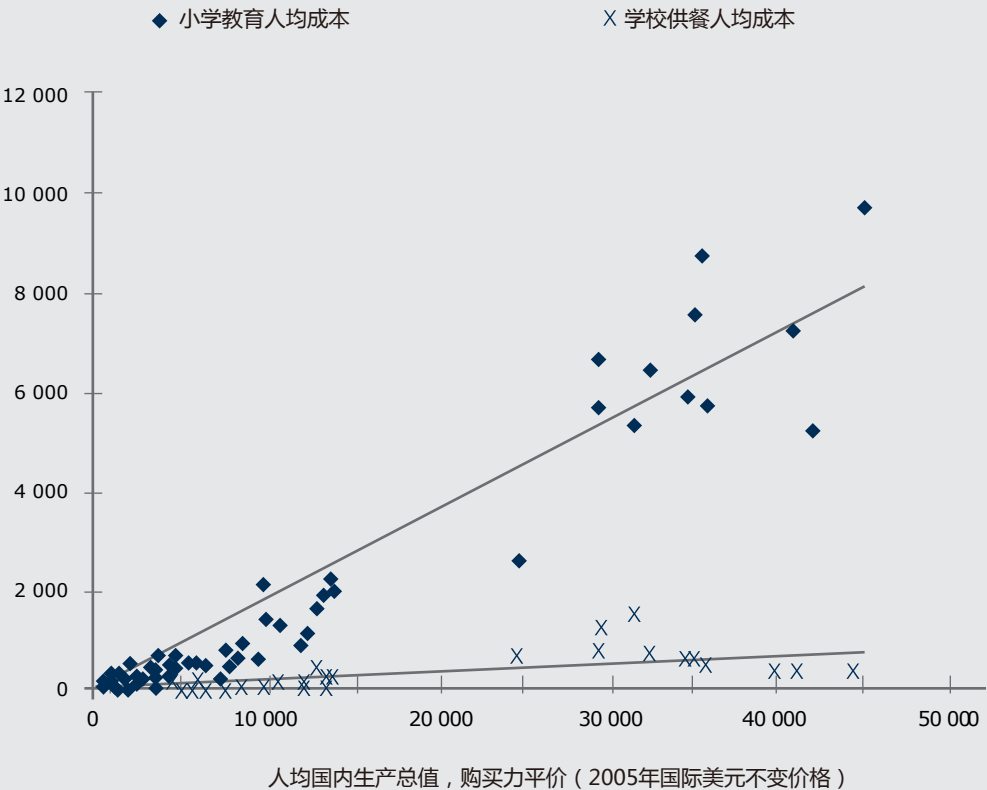
资料来源：Gelli, A 和 Daryanani, R (即将发表)。

4.2 研究学校供餐的相对成本

最近的研究突出表明，学校供餐计划的一个主要作用是为低收入家庭提供安全保障，但也有论据证实学校供餐计划在教育方面的补充作用。⁶⁰ 在无法对低收入和中等收入国家的安全网成本相关数据进行比较的情况下，教育支出可作为同一年龄组的干预措施的有效参照。图 12 对《重新思考学校供餐计划》中初次介绍的分析进行了完善，显示学校供餐和小学教育人均成本都随国内生产总值上升而上升，但上升速度不同：教育人均支出随人均国内生产总值上升的速度，远高于学校供餐人均成本。因此，学校供餐成本与教育成本的人均比率随人均国内生产总值上升而下降。不过，我们将在下文看到，这一下降速度远高于使用这些平均值预测的速度，这部分是因为学校供餐人均成本，尤其是低收入国家的人均成本存在巨大差异。

⁶⁰ Alderman, H. 和 Bundy, D.: 2012。学校供餐计划和发展：我们是否正确解读这个问题？世界银行研究观察 27(2): 204–221。

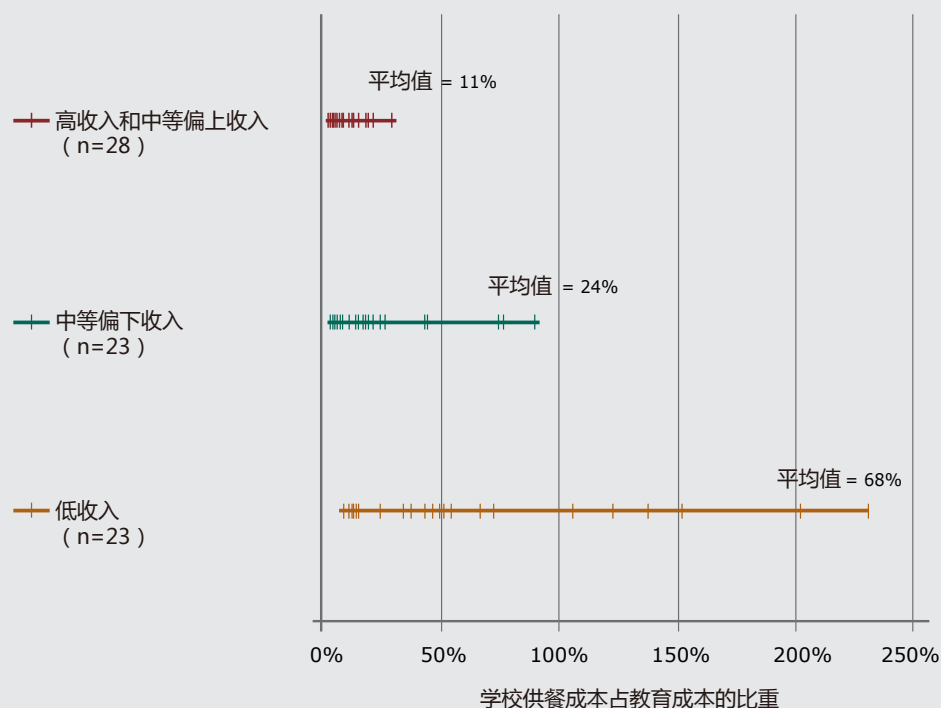
图12 按收入水平分列的每名儿童的学校供餐和小学教育成本



资料来源：Gelli, A 和 Daryanani, R （即将发表）。N=74 个国家。

在高收入和中等偏上收入国家，学校供餐人均成本平均相当于小学教育人均投资的11% 这一比例在中等偏下收入国家为24% 低收入国家为68%（参见表7）。在低收入国家当中，学校供餐人均成本与教育人均成本的比率存在非常大的差异，介于9%至230%之间不等（参见图13）。在其他国家，该比率的范围窄了很多：在中等偏上收入和高收入国家，介于2%至29%之间不等；在中等偏下收入国家，介于3%至89%之间不等。

图13 每名儿童的学校供餐成本占每名儿童的基础教育成本的比重



资料来源：Gelli, A 和 Daryanani, R（即将发表）。N=74 个国家。

4.3 低收入国家的成本因素

在学校供餐成本因素方面，相关数据非常有限。在发表的文献中有很多证据来自低收入国家，主要涉及对粮食署计划的分析。这些分析可帮助解释为什么成本如此多变。这些研究一般发现商品成本是主要成本因素，供餐和口粮的营养成分在不同国家之间存在显著差异。⁶¹ 例如，在洪都拉斯，商品占学校供餐成本的 79%，其次是运作支持成本，占 11%。在马拉维，商品也是最大的成本类别，第二大成本类别是直接支助（17%）。⁶²

⁶¹ Gelli, A. 和 Daryanani, R.（即将发表）。低收入背景下的学校供餐计划是否具有可持续性？关于学校供餐成本与小学教育投资比较的思考。食品与营养公报；Gelli A、Cavallero A、Minervini L、Mirabile M、Molinas L 和 Regnault de la Mothe, M: 2011。粮食不安全地区的学校供餐成本和成本效益新基准。粮食和营养公报。

⁶² 同上。

历史上，支持国家供餐计划采用的粮食援助方法是以实物捐助为基础的，而且在一些国家，供餐所含的一些商品，如果需要在公开市场上竞争，会被以较低价格在市场上采购的食物所替代。在内陆国家或道路网络不佳、运输成本高昂的国家，这一情况尤为显著。这一研究结果反映出了历史上粮食署计划的设计特点，即一般由外部来源向受助国家捐助大宗食物。

这一分析得出的结论令人鼓舞，即，目前成本最高的国家，可能具有最大的成本控制空间。从这一角度来看，在学校附近采购食物可用于抵消传统粮食援助计划相关的运输成本。当然，成本高也与本地食物缺乏保障相关，即需要将食物从可能遥远但更有保障的地区运输过来。在这一情况下，成本高可能与较大的需求有关。

了解不同学校供餐模式的相关成本因素，仍是今后研究的一大课题。一个同样重要的课题是，要更好地了解世界各国如何能够转而采取更具有成本效益的模式（参见个案研究 10 了解肯尼亚的经验）。

4.4 计算学校供餐收益

鉴于第 3 章概述的学校供餐的好处，以及上文介绍的供餐计划的绝对和相对成本，我们如何计算学校供餐的净经济收益？这一问题的答案是很复杂的。如第 3 章所示，学校供餐计划有多重好处，而且不能将这些好处的直接加总。这一问题不是学校供餐独有的；其他跨部门的干预措施（如现金转移或补助金券）也面临同样的挑战。

为了在证据基础仍有限的情况下解决这一挑战，粮食署和波士顿咨询公司（BCG）为设有粮食署办事处的国家开发了学校供餐投资个案。⁶³ 投资个案工具是一个建模工具，可量化学校供餐投资的每一美元创造的价值，以三组不同效益的相关可用证据为基础：营养 / 健康、教育，以及收入转移，即以本地市场价格表示的学校供餐口粮价值。⁶⁴ 一些效益难以量化，未列入相关量化过程。例如，模型未计入学校供餐给本地农业生产带来的好处（包括小农户收入增加）。

63 世界粮食计划署和波士顿咨询公司：（即将发表）。学校供餐：投资个案。该文概述了实施粮食署学校供餐计划的九个国家的投资个案结果。

64 转移的经济价值不同于转移本身。在理论上，经济价值会考虑到相较于普通人的消费而言，社会如何给贫困人口的消费定价。在实践中，这既观测不到，也测定不了。因此，对非经济价值转移的估计值可被认为是下界。

为了计算投资收益，还须考虑学校供餐成本。模型中的成本构成如前所述：商品成本、运输成本、运作成本和经常费用。模型输入也是针对不同国家的，并摘自粮食署计划的数字。如果政府为供餐计划提供财政支持，那么模型也计入政府出资。但模型忽略了社区承担的额外成本（如基础设施和培训成本，或吸收因学校供餐带来的更多入学儿童的成本）。

投资个案模型（参见个案研究 11）表明，计划在儿童一生中改善健康、教育和提高生产率方面的总体潜力远远超出计划成本。模型计算了 9 个国家的成本收益率，这 9 个国家均实施了一种或多种学校供餐方案（即校园餐、拿回家的口粮、饼干），结果介于 1:3 至 1:8 之间。因此，政府在学校供餐上每支出 1 美元，便可能获得以各种经济收益形式存在的至少 3 美元的收益。

个案研究 11 学校供餐投资个案⁶⁵

投资个案（IC）是一个建模工具，可量化学校供餐投资的每一美元创造的价值，以三组不同效益的相关可用证据为基础：营养 / 健康、教育和收入转移。模型未计入学校供餐给本地农业生产带来的好处（包括小农户收入增加）。

投资个案的假设是，学校出勤率越高，儿童的技能水平也越高，从而在今后生活中获得的收入也越高。更具体而言，该模型假设，教育的正回报是，每多上一年学，在未来获得的收入便增加 5%。⁶⁶

在模型中，学校供餐对入学率、出勤率和辍学率的影响的估计值是有国家针对性的，摘自三年内的粮食署标准项目报告，使用国家平均值，以没有实施学校供餐的区域作为对照组。从学校供餐到教育成果，再到未来收入增加，这条因果链带来的收益是模型得出的最大效应，几乎占总收益的一半。

然而，收入转移、健康改善和教育成果改善这三种效应并不是单独存在的。例如，它们是通过学校供餐改善教育成果、进而使预期寿命延长这个假设联系起来的。投资个案分析强调各类成果之间的相互强化和乘性效应，这使学校供餐成为一项独一无二的干预措施。同时，这些相互联系意味着必须对模型进行仔细检查和修正，以免增加不合理假设。

在设计投资个案时，每一步都采用了保守估计值，并对每项参数进行了灵敏度检查，以识别最大的杠杆。这表明创造经济利益的主要机制是受益人成年后生产力提高以及收入增加；学校供餐在儿童阶段为此奠定了基础，约占总收益的 74%。因此，在对模型进行修正和改进时，应纳入与因果链中每一步（即从学校供餐到教育成果到工资增加）相关的新证据。

下图是四个国家的学校供餐收益和成本估计值。根据当前围绕社会保障计划如何有助于发展中国家提高生产力和经济

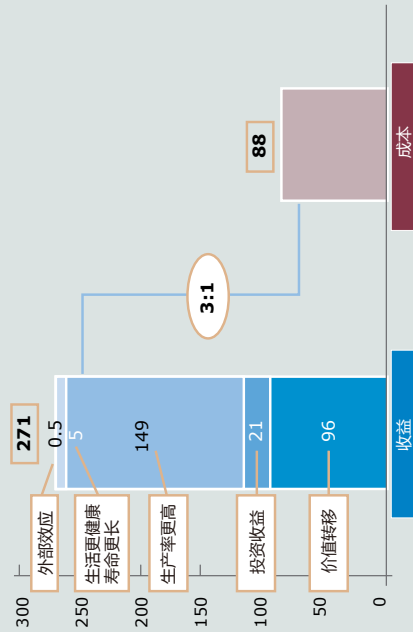
增长率进行的辩论，⁶⁷ 投资个案模型进一步得出结论认为，学校供餐是人力资本投资，而不是一项社会成本。

⁶⁵ 对实施粮食署学校供餐计划的国家的投资个案模型综述载于《学校供餐：一项投资案例》（“School feeding: An investment case”）。该论文即将发表，由粮食署政策、规划和战略司学校供餐组编著，得到波士顿咨询公司、世界银行和儿童发展合作伙伴关系的支持。

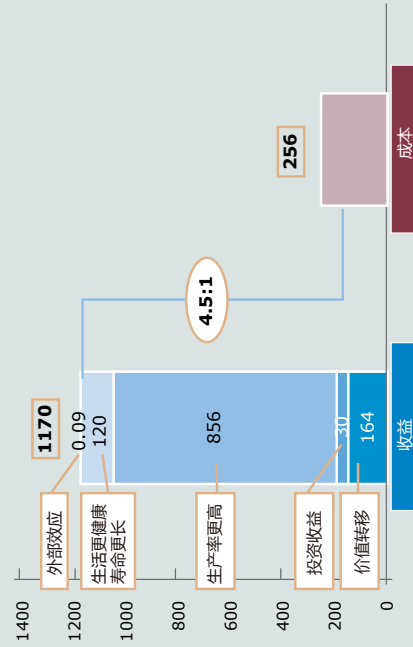
⁶⁶ Psacharopoulos, G. 和 Patrinos, H.: 2012。教育投资收益：进一步更新。世界银行政策研究工作文件 2881。华盛顿特区，世界银行；Onphanhdala P. 和 Suruga T. (2007)。老挝人民民主共和国的教育和收益：进一步结果。国际协力研究科工作文件系列 16。神户，日本。神户大学；Jukes M., Drake L., Bundy D. : 2008。人人享有学校健康、营养和教育：创建公平的竞争环境。华盛顿特区，世界银行；Miguel E. 和 Kremer, M.: 2004。蠕虫：确定治疗外部效应对教育和健康的影响。计量经济学 71(1): 159–217。

⁶⁷ Alderman, H. 和 Yemtsov, R.: 2012。安全网的生产性作用。世界银行 2012–2022 年社会保障和劳动战略背景文件。社会保障和劳动问题讨论文件第 1203 号。

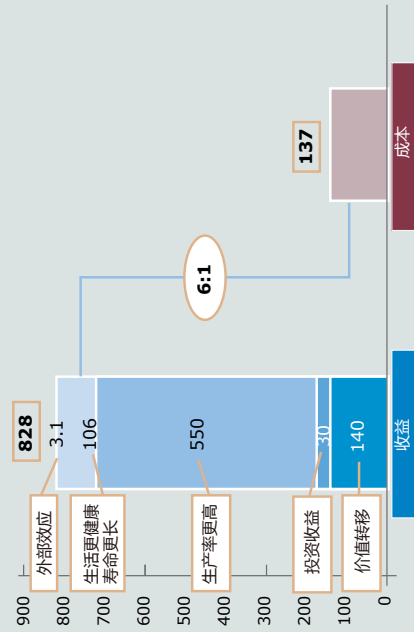
柬埔寨的收益成本比 3:1



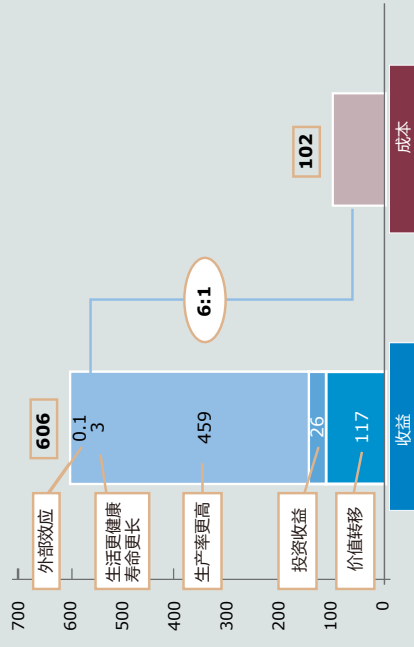
洪都拉斯的收益成本比 4.5:1



塔吉克斯坦的收益成本比 6:1



马拉维的收益成本比 6:1



5

发展合作伙伴 如何支持学校供餐？

第5章



大量发展合作伙伴，包括联合国机构、多边机构、非政府组织、捐助者、学术机构和私营部门，都在支持世界各国尤其是低收入国家政府的学校供餐计划。本节将考查这些合作伙伴如何在国际、区域和国家层面进行协调和互动，还将介绍粮食署发生的相关变化及其对该组织处理学校供餐问题和与其合作伙伴互动的影响。

过去几年里，各级合作伙伴对学校供餐活动的参与和投资水平都有所上升。这可能是因为合作伙伴在响应各国对相关支持的需求日益增多（如前几章所述），也可能是因为它们认识到学校供餐在实现社会保障和儿童发展目标中起到的作用。尽管出现了这些积极的发展动向，但缺乏真正的全球协调机制，无法将所有相关参与者和国家联合起来共同传播知识、协调行动和促进学习。实现合作伙伴协调的正规化是当务之急，在全球层面尤为如此。

支持低收入国家从依赖外部支持转型至实施国家供资和管理的计划成为今后面临的主要挑战。认清合作伙伴的相对优势，共同探索支持各国的最佳方式，并在这些过程中遵循相关国家政府的总体指导，这些将是今后的主要任务。

5.1 全球层面的合作伙伴关系与协调

实现学校供餐的全球愿景

自 2009 年以来，全球对学校供餐的理解发生了巨变，与之相应，粮食署也在实现从粮食援助到粮食协助的更广泛的战略性转变（参见第 5.4 节）。今天，在几乎每一个国家，学校供餐计划都在向儿童及其家庭提供支持，被视为一种安全保障，有助于世界各国实现社会保障和发展目标。过去，学校供餐计划与不可持续的粮食援助模型相关，如今已被纳入国家制度和法律框架，并与地方粮食来源联系起来。

为了应对 2008 和 2009 年粮食和金融危机，粮食署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系结成了合作关系，加强了学校供餐这一新愿景。这一合作关系的目标是运用一种更严格的循证性的学校供餐方法，并为在向自主管理转型的国家（加纳、海地、肯尼亚、马拉维、马里、莫桑比克和秘鲁）提供协调一致的支持，从而改善低收入国家学校供餐计划的质量。我们在以下 14 个国家开展了个案研究：巴西、博茨瓦纳、佛得角、智利、科特迪瓦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、肯尼亚、印度、墨西哥、纳米比亚、尼日利亚和南非。2009 年制定的联合研究议程加强了知识基础，并促成了实践工具的开发和指导意见（见附件 1）以及出版物（如本报告）的编著。

各组织的相对优势推动了工作的进行。世界银行教育局和社会保障局主导学校供餐相关证据考查流程，最终与粮食署和儿童发展合作伙伴关系共同发行《重新思考学校供餐计划》。世界银行教育局还与世界各国政府、粮食署、儿童发展合作伙伴关系、联合国国际儿童紧急救济基金会（儿基会，UNICEF）和其他合作伙伴共同开发了“改善教育成果的系统方法”（Systems Approach for Better Education Results, SABER）工具，用于对学校健康和学校供餐干预措施进行系统政策分析。该工具已在非洲 20 多个国家得到运用，特别是通过西非国家经济共同体（ECOWAS）和东部非洲共同体（EAC）的区域会议以及与南亚特定国家（包括斯里兰卡在内）的区域会议得到运用。“改善教育成果的系统方法”旨在协助世界各国转型至更可持续的计划。世界银行社会保障局将学校供餐纳入其向低收入国家社会安全网对策提供的财政支持范围。向世界各国政府提供的技术援助改善了计划的设计，如加纳的计划（参见个案研究 13）。

儿童发展合作伙伴关系 2010 年获得比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会的一笔赠款，以支持学校供餐与本地农业生产之间的联系。该组织在加强证据基础方面起到了重要作用。其加强证据基础的办法是：设计了三种影响评估、个案研究和技术工作文件，并向世界各国提供技术援助，特别是在监测和评估问题以及学校供餐与本地农业生产的联系方面。

最近，一些合作伙伴关系，比如巴西政府（通过粮食署反饥饿卓越中心）与粮农组织建立的合作项目，在为世界各国提供支持方面，特别是增强与本地农业生产和小农户的联系方面，起到了重要作用。人们越来越多地认识到，国家对国家的支持（南南合作和其他类型合作形式）至关重要，而且发展合作伙伴关系在促进这些联系中起到了重要作用。今后，俄罗斯 - 中国等其他合作伙伴将继续塑造和影响学校供餐方面的全球思维和实践：俄罗斯联邦已重新推行了学校供餐计划，目前正在努力与其邻国一道支持类似干预措施；而在中国，学校供餐是每年 50 亿美元扶助贫困儿童战略的一个关键组成部分。

与教育部门的伙伴关系和协调

在教育方面，现有的国际联盟和目标为开展学校供餐活动提供了更广泛的框架。最近，为响应联合国秘书长提出的“教育第一”（Education First）的倡议，各方合作伙伴再次携起手来，共同关注教育质量。这一理想的平台凸显了学校卫生和学校供餐计划在增强儿童充分参与学习的能力方面的重要性。在这一背景下，粮食署、联合国教科文组织和儿基会最近启动了“滋养身体、滋养心智”倡议，三方合作关系由此得到了加强，这也将确保全球和国家层面就教育质量问题进行更好的协调（参见专栏 7）。

专栏 7 滋养身体、滋养心智——结成伙伴关系，促进儿童福祉和教育公平

2013 年 1 月，在达沃斯举行的世界经济论坛上，联合国教科文组织、儿基会和粮食署启动了一项倡议，旨在改善全世界享受服务最少的儿童的教育成果。在接下来的三年里，合作伙伴将继续与海地、莫桑比克、尼日尔和巴基斯坦政府合作，一道查明和清除妨碍儿童受惠于全面卫生保健、营养和教育计划的因素。

该倡议的目标是建立一系列可推广的模式，其中纳入相关机构和其他参与者（包括私营部门）结成的伙伴关系，以支持各国优先事项，并在今后扩大计划规模。收集有关最佳做法的证据是重中之重。该倡议支持全民教育（EFA）目标和联合国秘书长倡导的“全球教育第一”活动。

联合国教科文组织主导的全民教育倡议，通过世界各国教育部部长组成的高级别工作组，明确了学校供餐在实现全民教育和千年发展目标方面的作用。集中资源用于有效学校保健（FRESH）倡议是于 2000 年在达喀尔举行的全民教育高级别会议上启动的，为很多机构和合作伙伴（包括世界银行、世界卫生组织、儿基会和粮食署）就儿童健康和营养问题进行合作提供了一个广泛的框架。之后，学校供餐于 2011 年在亚的斯亚贝巴举行的全民教育高级别会议上得到清晰阐述，被确认为是支持弱势儿童及其家庭的一项关键干预措施。

全球促进教育伙伴关系是于 2002 年作为低收入国家与捐助国之间的“全球契约”而建立的，在多个国家支持学校供餐计划的融资。全球促进教育伙伴关系为多边机构、捐助国、私营部门、非政府组织和世界各国根据国家教育优先事项协调分配资源提供了一个清晰的机制。近几年，它提供了约 3000 万美元的资金，资助科特迪瓦、马达加斯加、毛里塔尼亚、莫桑比克和老挝的学校供餐运作，但它在学校供餐运作方面的具体出资总额未知，可能比 3000 万美元高得多。此外，捐助国对粮食署行动的支持也至关重要（参见专栏 8）。

专栏 8 低收入国家的捐助者支持状况

从前几章可以看出，低收入国家的捐助者支持约占所有学校供餐投资的83%。当前不但亟需与捐助者合作找到支持各国为这些计划供资的方式，而且亟需与捐助者共同分享和学习经验，共同参与南南合作，共同努力加强证据基础和知识。

最近，捐助者认识到了稳定的多年资金对低收入国家学校供餐的重要性，因为这使得政府和合作伙伴能够为系统转型做好计划。例如，澳大利亚、加拿大和美国的捐助都针对学校供餐计划。学校供餐行动也得到巴西、埃及、洪都拉斯、卢森堡、俄罗斯联邦和很多其他相关方的支持。为发展活动提供多边捐助的捐助者也支持学校供餐。

农业部门内的伙伴关系与协调

比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会通过其在“结构性需求区域的赠款组合——这一系列组织旨在增强小农户生产与学校供餐等需求型计划之间的联系，支持本地农业生产及其与学校供餐之间的联系。以非洲为重点，每个组织都在供应链上起到了作用。例如，非洲绿色革命联盟（AGRA）为投入、贷款和培训提供资金，在供给方面给予支持；粮食署的“采购换进步（P4P）”项目开展的工作涉及市场准入问题（参见专栏12）；儿童发展合作伙伴关系和荷兰非政府组织荷兰发展组织提供学校供餐方面的支持，着眼于采购、治理和研究相关的问题。总体上，盖茨基金会提供了近五亿美元以支持结构性需求平台，包括学校供餐。⁶⁸

粮农组织等关键主导机构的参与不但加强了与本地生产之间的联系，还促进了学校菜园的开辟以及学校供餐配套营养教育计划的设计，这种参与是至关重要的。通过与粮食署共同设于巴西利亚的卓越中心的运作，巴西政府凭借其成功的国家经验，成为了以本地农业生产为采购来源的学校供餐计划的主要支持者。

在世界各国供餐计划的供应方面，私营部门也积累了很多成功经验。例如，DSM（世界领先的营养品开发公司）为支持学校供餐活动，与粮食署合作改善了强化混合食物：首先优化了含有维生素和矿物质的预混合食物，之后再加入额外成分，从而制作出专供幼儿的谷类食物。此外，波士顿咨询公司也协助分析了学校供餐计划在供应链各个环节的成本和成本因素。

⁶⁸ 比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会赠款数据库网站：
<http://www.gatesfoundation.org/How-We-Work/Quick-Links/Grants-Database>

尽管有这些积极动向，但私营部门的潜力尚未得到充分发掘，它们可以在国家和多国层面提供技术援助、专门技能、运作或财政支持，以支持学校供餐。

全球协调机制

在过去几年里，全球儿童营养基金会与多个合作伙伴联手，合作拓展唯一一个影响广泛的学校供餐论坛。此举显著提高了参与论坛的国家和参与者数量，并使论坛发展成为一个传播知识和跨部门学习的平台（参见个案研究 12）。然而，仍缺乏一个真正的全球机制，无法将所有相关参与者和国家联合起来共同传播知识、协调行动和促进学习。

在接下来的几年里，粮食署将继续与合作伙伴合作，以确保将教育部门的工作与农业部门的工作结合起来。它还将继续研究建立全球协调机制的备选方案，该机制有望在低收入国家从依赖外部援助转为依靠本国自主管理的过程中向这些国家提供更高质量的支持。

个案研究 12 全球儿童营养论坛——联合领导者和从业者

全球儿童营养论坛（“论坛”）的发展和影响体现了世界各国政府对学校供餐的兴趣的高涨。在过去几年里，论坛构建了一个致力于推动学校供餐的全球领导者联盟。

论坛得到了位于美国的全球儿童营养基金会的赞助，支持可持续的国有学校供餐计划的发展。自 1997 年开始至今，论坛吸引了 300 多位来自多于 85 个非洲、亚洲和南美洲国家的代表。

在过去几年里，不但参与者数量显著增加，而且非洲葡萄牙语、英语和法语国家以及亚洲和南美国家的政府参与水平也在显著增长。2010 年，论坛在加纳主办，来自 18 个国家的 130 位世界领先学校的供餐专家出席。当时，只有

一名部长和一名常务秘书参加了论坛。2011 年，论坛在肯尼亚举行，吸引了 22 个撒哈拉以南非洲国家的专家和代表参加，包括 3 位部长和 4 位常务秘书。最后，在埃塞俄比亚举行的 2012 年论坛上，出席的有来自农业、卫生和教育部的 7 位部长和 8 位常务秘书，还有来自 23 个撒哈拉以南非洲国家的 200 多名区域和国际专家，这使得论坛成为最大的国际领先学校供餐专家聚会。

从论坛吸引的国际参与者数量的不断增加也可以看到论坛的发展演变。1997 年，论坛参与者大多是来自目标国家的代表。2012 年，除代表外，参加论坛的还有来自联合国机构和私营部门的观察员和参与者，其中包括粮食署、世界银行和粮农组织。在过去三年里，全球

儿童营养基金会与儿童发展合作伙伴关系携手主办了论坛；2013 年，全球儿童营养基金会将与粮食署反饥饿卓越中心在巴西联袂主办第十五届论坛。

论坛服务于两个主要目的。首先，论坛鼓励各政府部门之间加强联系，以促进跨部门整合和协作。其次，论坛使学校

供餐专家能够互相学习经验，交流思想，讨论实施有效计划的战略。

各方代表在以往三届论坛上编制的《公报》反映出学校供餐日益重要的地位。2012 年论坛《公报》着重指出，各类政府部门有必要开展协作，重点关注学校供餐与本地农业生产之间的联系，优先与私营部门和民间社会合作。

5.2 各区域伙伴关系与协调

为建立合作伙伴与世界各国协调机制而开展的正式工作在区域层面是最引人注目目的。区域网络提供了一个多部门平台，在此平台上，合作伙伴、捐助者和各国政府可以制定政策，议定行动，提供针对性支持。

拉丁美洲的伙伴关系与协调

在拉丁美洲，拉丁美洲学校供餐网络（LA-RAE）是 2005 年在智利成立的一个非盈利组织，旨在通过提供技术援助、培训、知识分享和学习以及促进南南合作来支持学校供餐计划的完善。拉丁美洲学校供餐网络每年会举办学校供餐区域论坛，为各国和发展合作伙伴提供一个讨论区域问题的空间。最近一届论坛于 2012 年 11 月由厄瓜多尔政府主办。拉丁美洲学校供餐网络获得了美国学校营养协会、粮食署、儿童发展合作伙伴关系和粮农组织的支持，并正在争取与该区域内有能力提供技术援助和支持的国家（如巴西、智利和墨西哥）签订南南合作协议。

非洲的伙伴关系与协调

在非洲，学校供餐工作是由非洲发展新伙伴关系（NEPAD，非洲联盟的一个社会经济发展战略框架）推动的。学校供餐与本地农业生产之间的联系（即本土学校供餐）是非洲发展新伙伴关系于 2003 年制定的非洲农业发展综合方案（CAADP）的一项主要倡议。包括粮食署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系在内的多个合作伙伴根据非洲农业发展综合方案框架为相关政府提供支持。

非洲次区域学校健康和营养网络（由不同国家的教育部部长正式委派的成员组成）为分享学校供餐方面的最佳做法和实践经验提供了一个平台。依托于区

域经济共同体（如西非国家经济共同体、东部非洲共同体），非洲次区域学校健康和营养网络发挥了重要的作用，促进了非洲次区域的能力建设，并在推广先进经验方面达成了共识。该网络所做的情景分析被用于就跨部门动向为区域部长理事會提供信息。

西部非洲的西非国家经济共同体和毛里塔尼亚网络包括：贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔、塞拉利昂和多哥。东部非洲的东部非洲共同体网络包括：布隆迪、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。这两个网络都定期举行会议和交流，以各自的年度行动计划为指导。

东南亚的伙伴关系与协调

在东南亚，东南亚教育部长组织（SEAMEO）自 1965 年以来一直在推动学校健康（包括学校供餐）方面的跨国家学习和网络。东南亚教育部长组织是东南亚国家当中的一个国际非政府组织，该组织促进东南亚教育、科学和文化方面的区域合作。该组织重点关注：教育质量和教育平等；预防性健康教育；文化与传统；信息与通信技术；语言；扶贫；以及农业与自然资源。该组织的最高决策机构是东南亚教育部长组织理事会，由 11 个东南亚教育部长组成。为了满足东南亚国家政府的需求，儿童发展合作伙伴关系、玛希隆大学、国际寄生虫控制亚洲中心和日本的全球学校保健研究会就本区域学校健康和营养举办年度短期班。短期班以学校供餐为主要重点，将政府和发展合作伙伴联合起来，以便加强东南亚学校健康和营养共同体内的伙伴关系。

5.3 国家层面的伙伴关系与协调

确保建立有效机制，以便捐助者和合作伙伴能够有效协调它们的投入和支持，这在很多国家都是一项挑战。和全球的情况一样，国家层面也有多个部门参与学校供餐，每个部门都设有捐助者协调小组，以某个特定计划或战略为中心。在很多国家，多个部门计划涉及学校供餐，多个捐助者或合作伙伴团体（如在教育、社会保障和卫生领域）探讨学校供餐，这在一定程度上造成混乱和效率低下。

尽管面临这一挑战，发展合作伙伴与政府之间结成的伙伴关系仍在很多国家取得巨大成功。最近，粮食署、粮农组织和国际农业发展基金（农发基金，IFAD）驻莫桑比克国家工作队因其在农业和粮食安全领域的出色合作，获得位于罗马的三个机构首长的嘉奖。多个国家的安全网（包括学校供餐）均受益于伙伴关系。在尼日尔，粮食署、儿基会、粮农组织和联合国妇女署结成的伙伴关系支

持立足于学校的综合性方法（包括支持学校供餐）、本地食物生产（尤其是农民妇女的食物生产）、学校基础设施和其他教育投入。

“当地采购促进发展”项目由巴西政府支持，是非洲五个国家、粮食署和粮农组织结成的一项伙伴关系，旨在将小农生产与学校供餐计划联系起来（参见专栏 9）。虽然是相对较近期的事，但该项目正在将农业和教育部门联合起来，一道让在校儿童和小农户受益。

在国家层面，本地和国际非政府组织在实施学校供餐计划方面起到关键作用。去年，粮食署就托儿所、幼儿园、小学和中学的学校供餐与国际和地方非政府组织结成了行动伙伴关系。支持小学供餐的伙伴关系数量最多，其中多数（255 项伙伴关系中有 200 多项）是与本地非政府组织结成的伙伴关系。国际拯救儿童联盟、世界宣明会、援外社国际协会、天主教救济会等非政府组织也在为发展中国家的学校供餐计划提供支持。

国家层面的合作伙伴数量更大，这意味着，政府更需要花时间和精力确保所有行动都有助于实现国家目标。要避免国家政府部门、民间社会团体和非政府组织的负担过重，这点非常重要。一些国家已在国家和次国家层面成立了技术工作组，以便确保与发展合作伙伴之间进行适当的协调。在合作伙伴与政府之间达成正式协议或战略的情况下，合作力度会更大。

专栏 9 非洲——前景广阔的新伙伴关系

“当地采购促进发展”借鉴了巴西在 Fome Zero（零饥饿）倡议下开展食物采购计划的经验，是粮食署和粮农组织在双方专业知识的基础上结成的一项前景广阔的伙伴关系。借助巴西提供的资金和技术专业知识，该伙伴关系将通过小农户采购本地学校供餐计划专用的商品。在可能的范围内，这将与粮食署主

导的“采购换进步”倡议联系起来。埃塞比亚、莫桑比克和塞内加尔正在实施试点干预措施，马拉维和尼日尔预期很快就会启动。除这一试点干预措施的运作部分外，粮食署的巴西利亚卓越中心还将协调分析学校供餐计划向小农户采购方面的成功和挑战。

个案研究 13 与加纳政府结成伙伴关系开展工作⁶⁹

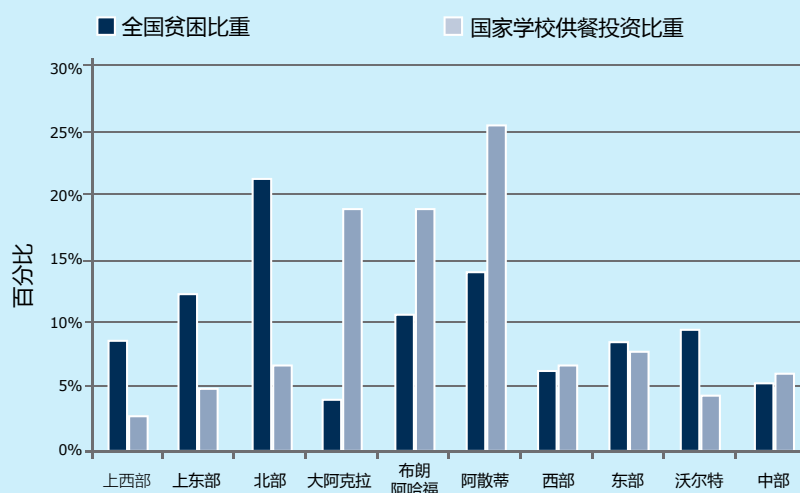
加纳的学校供餐计划为就读幼儿园和小学的儿童提供由主食（如玉米）、蛋白质类食物、水果和蔬菜组成的热餐。自该计划于 2005 年启动以来，政府成功获得了多个合作伙伴的支持。这在很大程度上是由于从一开始政府就作出了政治承诺并提供了支持。合作伙伴和捐助者包括：荷兰政府（在计划头几年为计划提供资金）、粮食署、儿童发展合作伙伴关系、荷兰发展组织（荷兰的非政府组织）和世界银行等。支持加纳伙伴关系项目的捐助者是比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会以及迪拜关怀（Dubai Cares）。

结成伙伴关系开展工作的一个成果是，

为了提高计划的目标设定（确保最贫困的儿童获得校园餐）效率而开展的工作。该个案具体说明了如何将证据用于审查国家政策以及如何利用不同合作伙伴的相对优势。

就业和社会福利部 2010 年开展了一项研究，以评估社会计划的目标设定情况，得到世界银行和儿基会的支持。该研究审查了 24 个国家安全网计划。得出一项结论是，贫困人口只获得了 21% 的学校供餐计划投资。该国的富裕地区（包括大阿克拉地区和阿散蒂地区）因计划受益较多，而贫困人口比例最大的地区（上西部、上东部和北部地区）受益较少（参见下图）。

加纳全国贫困和粮食安全比重以及学校供餐计划的区域分布



基于已有证据，政府请求世界银行、粮食署和儿童发展合作伙伴关系为重新设定计划目标提供支持。世界银行使用国家统计资料、来自粮食署“全面粮食安全和脆弱性评估 2008/2009”的数据，以及空间数据变量，汇编了与应支持（应逐渐停止支持）哪些地区和哪些学校有关的资料。根据这一资料，政府 2011 年启动了一项重新设定目标的工作，这

意味着位于较富裕地区的一些学校将不再获得学校供餐，而位于较贫困地区的学校从现在开始将受益于供餐计划。儿童发展合作伙伴关系支持该国开展了一项全国宣传活动，以便解释开展这项工作的原因和好处。受益于此，70-80% 的学校供餐投资现在已由最贫困的地区享有。

⁶⁹ 世界银行和加纳学校供餐计划 2011：政策范围研究任务期间的重新设定目标工作介绍。

5.4 粮食署在学校供餐方面发挥新作用

新方向

近年来，粮食署已逐渐成为支持低收入国家的学校供餐计划的领先国际机构。粮食署与以上各节提及的很多合作伙伴合作，在国际、区域和国家层面开展工作，提供技术援助、政策意见和运作支持。该组织已帮助至少 37 个国家的计划实现了制度化，这些国家目前都已不再依靠粮食署的支持，而是自行管理计划。

2009 年，粮食署在学校供餐方面的作用发生改变，以响应粮食署从粮食援助到粮食协助的更广泛的组织转变（参见专栏 10）。2009 年执行局批准了一项新的学校供餐政策，这标志着粮食署与世界各国政府和合作伙伴在合作支持学校供餐方面进入了新纪元。新政策将粮食署定位为向各国政府提供有时限的支持的组织，长期目标是逐步停止协助，最终形成可持续的、富有成本效益的国家学校供餐计划。

粮食署逐渐弃用以项目为单位的做法，开始将学校供餐计划纳入教育和社会保障部门更广泛的政府政策体系。新政策继续以政府自主管理为重点，还重点关注本地采购和与小农户农业之间的联系，并致力于提高供餐营养含量。

自此开始，粮食署各个层面都在努力将学校供餐政策的要素和《战略计划》的一般原则付诸实践。伴随着新方向而来的是粮食署要克服的严峻挑战，其中包括：支持工作人员获得新技能，尤其是能力发展、政策对话和谈判方面的新技能；编制或加强计划设计和实施方面的指导意见；引入分析工具和政策对话；开发整合了新政策原则的创新项目；以及加强学校供餐的证据基础。粮食署在以下三个

主要领域践行新政策：1) 支持计划向自主管理转型；2) 将学校供餐与本地农业生产联系起来提高供餐的营养质量。

专栏 10 从粮食援助到粮食协助——粮食署转变方向

粮食署《2008-2013 年战略计划》标志着粮食署的战略方向发生重大转变。它将粮食署从向有需要的家庭直接提供粮食的粮食援助组织，转变成通过一系列方式支持国家、社区和家庭提高其享有食物和营养安全机会的粮食协助组织。

新的方向是由一系列相互联系的因素促成的。首先，国际上越来越强调自主管理和国家主导的方法（一如 2005 年《巴黎宣言》和 2008 年《阿克拉行动议程》所反映的），这促使粮食署更多地关注对国家政策框架和目标的支持。

其次，2008 年燃料和粮食价格危机标志着全世界进入了以粮食市场结构不断变化及其对弱势家庭产生影响为特点的新纪元。相关的金融危机也突出表明，即便粮食市场逐渐恢复元气，也有必要开展学校供餐计划以应对危机的冲击，这促使低收入国家的政府和捐助者重新

评估它们对安全网的看法。

最后，粮食援助虽然曾挽救无数生命，但从中期和长期来看，也对本地市场和农业生产造成了负面影响。有鉴于此，粮食署探寻了处理粮食不安全问题的新方法。

推动战略转变的一个因素是捐助者的现金捐助比例越来越大，这促使现金、补助金券和本地采购等之前在粮食署活动组合中不常见的方法得以扩大规模。为了实现这一转变，粮食署审查了其治理和管理结构，审查了其财务框架，并批准了一套符合新方向的新的内部政策。

粮食署即将制定的《2014-2018 年战略计划》有望进一步阐明和明确粮食署的战略目标和作用，从而继续推动粮食署向粮食协助组织转变。

支持向自主管理转型

粮食署在粮食不安全的低收入国家拥有独特位置。它主要采用两种方法来支持各国政府：第一，在学校供餐仍成本高昂或能力有限的国家，粮食署直接支持计划实施。在估计每年获得学校供餐的 3.68 亿名儿童中，粮食署的支持惠及其中 2600 万名儿童，遍布 60 个国家，投资为 4.82 亿美元（参见表 8）；第二，粮食署向国家有关机构提供技术援助和意见，旨在加强机构及其自行管理计划的能力。

粮食署正在系统审查各国计划的可持续性和各个协助阶段向自主管理转型

的情况。在运作学校供餐计划的粮食署国家办事处中，约 50% 认为政府处于转型末期，12% 认为处于初期，38% 认为处于中期。⁷⁰ 然而，只有 28% 的办事处与政府协商确定了的具体转型战略和里程碑；50% 的办事处正在就此开展讨论。这标志着计划完全向自主管理转型的潜力，以及与政府签订正式协议的必要性。粮食署将在接下来几年里继续在这两个方面努力开展工作。

为了协助实现转型，粮食署与合作伙伴共同开发了多个工具，以便：1) 为国家的政策对话提供指导；2) 评估国家机构实施学校供餐的背景和能力；3) 分析学校供餐成本和对政府预算的影响；4) 制定转型战略。这些工具在至少 25 个国家得到运用，而且任何利益相关方都可借此支持学校供餐（详见附件 1，了解这些工具和其他资源）。

为了在设计和实施学校供餐计划的过程中向政府提供支持，粮食署 2011 年 11 月成立了巴西利亚反饥饿卓越中心。该倡议是与巴西政府结成的一项伙伴关系，旨在利用巴西在安全网和减少饥饿（包括在学校供餐领域）方面的经验，为南南合作提供一个平台。

专栏 11 粮食署设于巴西的反饥饿卓越中心

粮食署设于巴西利亚的反饥饿卓越中心是学校供餐、营养和粮食安全计划相关政策对话和南南学习领域的一个全球中心。该中心是粮食署与巴西政府结成的一项伙伴关系，于 2011 年成立，旨在支持非洲、亚洲和拉丁美洲国家政府制定可持续的反饥饿解决方案。基于过去十年里巴西在减贫和粮食安全方面的成功经验，该中心为世界各国提供政策意见、技术援助和学习机会，并帮助它们制定本国计划。依照计划，该中心今后要将支持活动扩展到其他国家，但其目前仅关注 18 个国家：孟加拉国、科特迪瓦、东帝汶、加纳、几内亚比绍、海地、肯尼亚、老挝、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、多哥、赞比亚和津巴布韦。

自其成立以来，该中心已接待了 16 个

国家代表团的访问（孟加拉国、东帝汶、萨尔瓦多、加纳、几内亚比绍、几内亚、海地、洪都拉斯、马拉维、马里、墨西哥、尼日尔、刚果共和国、卢旺达、塞内加尔和坦桑尼亚）。国家代表团一般由多个政府部门（如教育、卫生、农业、计划和财政）的工作人员组成。其中有一些是高级别访问，另一些是技术访问。霍华德·巴菲特基金会和比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会等国际组织也访问过该中心，以了解巴西推行的做法和讨论未来的伙伴关系。

在访问结束时，该中心会鼓励各国代表团起草行动计划，这些行动计划之后会成为进一步技术支持的依据。该中心已经或正在计划向几内亚、马拉维、莫桑比克和卢旺达派遣专家。它还可以为国家利益相关方讲习班提供支持，并陪同

相关政府走过决策流程的不同阶段。

粮食署的工作重点包括：加大与不同合作伙伴进行学校供餐政策对话的力度；粮食安全；以及南南合作。该中心将于

2013 年与全球儿童营养基金会和儿童发展合作伙伴关系携手举办一次学校供餐全球会议。世界各国政府有望在此次会议上汇集一堂，共同商讨学校供餐计划面临的挑战和未来发展。

将学校供餐与本地农业生产联系起来

第二个创新领域是，粮食署努力将学校供餐与本地农业生产联系起来，通过这一举措增强计划的可持续性。粮食署尽可能向小农户组织采购，在不影响供餐的成本或者营养价值和质量的前提下，推动他们进入这一新市场。

粮食署还在代表相关政府试行不同的方法——73% 的国家办事处正在采购领域推行创新；在这一组别内，有约一半的国家办事处正在采购新类型的商品，这些商品在粮食署以往的供餐组合中是没有的（比如牛奶和水果），16% 正在试行分散式采购计划，向相关学校或地区发放现金以在本地采购食物。通过这些工作，粮食署正在试探和承担初期风险，以便之后能够采用在特定背景下试行和试验过的方法，从而支持计划向自主管理转型。

粮食署在将学校供餐与本地农业生产联系起来方面起到双重作用：

1. 作为食物买方：粮食署能够探索为其所实施的学校供餐计划在本地（而且在一些情况下，向小农户协会）采购食物的方法。粮食署的作用是让农民生产与粮食署的采购流程联系起来。它还在汇总和分享这些新采购经验方面起到一定的作用。

2. 为采购国家计划所需食物的政府提供技术援助：各国政府和其他合作伙伴在试验新的学校供餐方法时，可借鉴粮食署在国际、区域和本地采购方面的经验。在接下来的几年里，粮食署有望起到更大的作用，就公共采购和如何设计粮食计划结构以使本地经济和农业发展受益等问题，为各国政府提供意见。

这些工作借鉴了从粮食署的“采购换进步”试点项目汲取的教训，这项倡议于 2008 年底启动，由比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会以及霍华德·巴菲特基金会提供资助，其后得到了其他捐助者的资助。该试点项目在 20 个国家开展（参见专栏 12）。迄今为止，“采购换进步”项目通过其合作伙伴，与 800 多个小农户组织（代表一百多万名农民）合作。与小农户组织签订了 290,000 多公吨的食物合同，其中 190,000 余公吨已交付，有约 7700 万美元直接到了农民手中。“采购

换进步”项目及其广泛的研究议程，加之儿童发展合作伙伴关系等合作伙伴开展的其他工作，都显示出未来几年将学校供餐与本地农业生产联系起来的潜在好处，并将影响粮食署未来对各国政府的响应和支持。

专栏 12 粮食署的“采购换进步”倡议

作为世界最大的人道主义机构，粮食署是主食类商品的主要买家。2012 年，粮食署购买了价值 11 亿美元的粮食商品，其中超出 70% 是在发展中国家购买的。在其价格、质量和数量标准能够得到满足的前提下，粮食署都会在发展中国家进行本地采购。“采购换进步”倡议在逻辑上是本地采购的延续，旨在更多采用对小农户友好的方式进行采购，通过粮食署的采购活动推动发展。

通过“采购换进步”项目，粮食署的需求使 20 个试点国家的小农户有更大的动力投资生产，因为他们可能将产品销售给可靠的买家，并就其作物获得公平价格。在粮食署采用对小农户更友好的方式采购后，其他主食类商品买家（包括政府和私营部门）也将越来越有能力向小农户采购。

“采购换进步”项目还在收获后处理或存储等领域投资于国家能力建设，这将在长期内可持续地促进国家粮食安全。“采购换进步”倡议的五年试点项目（2009-2013）建立在以下三个支柱上：

1. 需求：通过“采购换进步”项目，粮食署尝试采用创新方法来采购主食和增加小农户的市场营销机会。
2. 供应：“采购换进步”项目将粮食署的需求与合作伙伴的专业知识和资源联系起来，这些合作伙伴支持农民提高收益、减少收获后损失、提高主要作物质量。
3. 学习和分享：“采购换进步”项目将汲取和分享以有效方法可持续地将小农户与市场联系起来的经验，并将广泛地与利益相关方分享。

确保儿童获得营养的供餐

第三个工作领域是，确保由粮食署支持的校园餐营养丰富，在必要时强化校园餐，并确保在一天当中适当的时间提供校园餐，以保证发挥最大的作用。为了实现这些目标，粮食署一直在探寻新方法，以便提供营养的、尽可能在本地采购的、可持续的餐食。可通过微量营养素粉提高儿童食物的营养质量。目前，粮食署正在向阿富汗、加纳和马达加斯加的学校提供微量营养素粉，并正在计划向乍得、海地、印度尼西亚、肯尼亚、马里和尼日尔的学校提供，争取在 2013 年惠及一百多万名学龄儿童。

另一个方法是向儿童提供多元强化食品，如玉米大豆混合物、高能量饼干和其他强化点心，而且在可能时，由本地私人公司强化和加工这些食品。粮食署的数据显示，2011 年，有 27 个国家的 1,440 万名男童和女童（其中 51% 是粮食署学校供餐受益人）获得多元强化食品。其中，13 个国家的 650 万名儿童获得在本地采购的多元强化产品。

在面粉（如玉米粉）本地强化方面取得了重要进展。近来在主食强化方面的成果也将为向在校儿童提供微量营养素创造机会。柬埔寨和埃及正在试用强化米。柬埔寨的一项研究发现，两类强化米（PATH UltraRice 和 DSM NutriRice）已为四所小学的教师、家长和在校儿童所接受。生物强化提高了在校儿童传统食用的食物的营养含量，如莫桑比克和乌干达正在试用的富含维生素 A 的红肉甘薯。

在所有这些活动过程中，粮食署都与合作伙伴开展了合作，而目前正在研究有关学校供餐政策和实施的各类问题的利益相关方也都广泛参与进来。

5.5 粮食署与合作伙伴的未来动向

自 2009 年以来，继学校供餐全球愿景发生变化和粮食署制定新政策之后，全球、区域和国家层面开展了大量工作，以便实现新的愿景。但有更多工作要做。转型和可持续发展之路是一条漫长的道路，粮食署及其合作伙伴仍在起跑线上。以下是中期内的新工作重点：

1. 建立一个学校供餐全球协调机制。显然，有大量国际合作伙伴正在参与学校供餐，而且社会保障、教育和农业部门也在斥巨资支持这些计划。但跨部门协调和伙伴关系仍是一项挑战。

虽然学校供餐的多部门性质已汇集了来自众多领域的参与者，但并未预先建立明显的协调机制，像其他干预措施一样，完全局限在某一特定部门的范围内。在全球层面找到一个有效的协调框架，应是确保世界各国——尤其是正在从依赖外部援助转为依靠本国自主管理的低收入国家——适时获得适当支持的优先事项。

2. 加强现有区域网络。区域层面的倡议多数是由国家主导的，而不是由发展合作伙伴推动的，这使得它们尤具有弹性和有效性。采用促进国家相互学习和交换信息并引导发展合作伙伴提供支持的方式，支持已有的网络和协调机制，这能够大大加强援助的协调性和质量。

3. 继续支持各国向可持续计划转型。学校供餐计划要具有可持续性的一项先决条件是，教育和农业部门要联合起来共同支持这些计划。在教育方面，正在努力巩固重要的伙伴关系，以推动教育质量的提升，并确保儿童享有适当的学校环境。粮食署延续与儿基会和教科文组织的伙伴关系(名为滋养身体 ,滋养心智”)，将有助于加强教育方面的支持质量。在农业方面，构建供应链协作平台已在数个国家取得成功，但还有大量工作要做，包括找到更有效利用私营部门支持的方式。所有这些努力都应以强有力的培训计划作为支撑，这得到了多家学术机构和专门机构的支持。需要测定伙伴关系的影响，并记录在哪些背景下开展了哪些工作，这对于未来建立有效的合作机制至关重要。

表 8 粮食署学校供餐计划数量

粮食署支持的学校供餐计划（2011 年数据）		
2010 年	2011 年	详情
22.4	25.9	在校儿童总数（百万）
49	48.2	女童百分比
62	6171	受助国家数量
442.2	482.4	学校供餐计划直接支出（百万美元）
2.1	2	获得拿回家的口粮的女童（百万）
0.8	0.8	获得拿回家的口粮的男童（百万）
1.8	1.9 72	受助的学前幼儿数量（百万）
10.3	5.3 73	受助学校中接受驱虫治疗的儿童（百万）

区域数

区域局	国家数	在校儿童	% 女童	% 合计
亚洲	13	8,803,413	47	34
中东、中亚和东欧	9	1,447,925	50	6
西部非洲	16	3,129,695	47	12
南部非洲	5	1,917,696	50	8
中部和东部非洲	10	4,185,630	48	16
拉丁美洲和加勒比	7	4,832,329	50	18
苏丹 ⁷⁴	1	1,630,205	51	6
合计	60	25,946,893	48	100%

按计划类别分列的儿童数量、食物数量和支出

项目类别	项目		儿童		分发的食物		直接支出	
	数量	%	人数 (百万)	%	重量(千公吨)	%	(百万美元)	%
发展行动	45	50	10.7	41.1	234.8	49.2	193.5	40.1
长期救济与恢复行动	35	39	9.5	36.5	128.1	26.8	160.7	33.3
紧急救援行动	10	11	5.7	22.1	114.2	24	128.1	26.6
合计	90	100	25.9	100	477.1	100	482.4	100

⁷⁰ 贝宁国家办事处因缺乏资源，没有实施学校供餐。佛得角的计划已于 2010 年转交给政府。

⁷¹ 可能低估，因为并非所有国家都系统地就将读学前班的儿童人数与就读小学的儿童人数区分开来。

⁷² 可能低估，因为并非所有国家都系统地报告驱虫相关数字。

⁷³ 苏丹相关数字包括南苏丹独立之前的苏丹和南苏丹相关数字。

结 论



本出版物介绍了我们对学校供餐的认知状况。它以世界银行和粮食署 2009 年发行的《重新思考学校供餐计划》的分析为基础。当时，我们对学校供餐的全球覆盖率、总投资、成本和总规模的了解存在巨大空白。在过去三年里，粮食署及其合作伙伴努力加深知识基础，开展了一次全球学校供餐调查、一系列个案研究并编制了一系列技术工作文件。通过数据，我们可以更深入了解学校供餐计划，填补已知的缺口，并发现新的课题，下文将重点阐述。

本报告的总体结论是，学校供餐计划是全球范围内的一件大事。对这些计划的全球投资介于每年 470 亿美元至 750 亿美元之间，每天为 3.68 亿名儿童提供食物，几乎每个国家都在努力实施学校供餐计划。这些计划有多重目标，但首要目标是提供社会安全网并促进教育和营养成果。自 2008 年金融危机以来，在较富裕和贫困国家，这些计划覆盖率都在增长，所得到的关注也越来越多。

这些计划带来了实在的好处，而且所有国家特别是最贫困国家都有大幅提升效率的潜力。世界各国与发展社区有必要联合起来确保现行计划和新计划切实有效。从这一分析可以明显看出，是时候给予学校供餐计划必要且应有的关注了。

下文是主要结论和待补充的现行研究议程。

主要结论

学校供餐的普遍性

- 基于 169 个国家的样本，全球至少有 3.68 亿名就读学前班、小学和中学的儿童通过学校获得食物。
- 基于获得校园餐的儿童数量方面的可用资料以及当前对学校供餐人均成本的了解，我们估计每年全球投资介于 470 亿美元至 750 亿美元之间，多数来自政府预算。
- 学校供餐计划覆盖率最低的国家是最需要学校供餐计划的。当前的估计值表明，虽然中等收入国家有近 50% 的在校儿童获得免费校园餐，但这一比例在低收入国家为 18%。在高收入国家，根据家庭收入水平，以不同成本近乎普遍地向儿童提供学校供餐服务，但一些儿童要支付一定的费用才能获得校园餐，其他儿童可免费或以较低的价格获得。
- 从全球的角度来看，外部发展援助在学校供餐总成本中所占比例甚微，不

到总成本的 2%。不过，虽然高收入和中等收入国家的计划的资金几乎全部来自国内收入（如税收和其他来源），但低收入国家的计划还是依赖捐助支持。在这些国家，外部资金来源满足 83% 左右的计划需求。因此，在捐助者支持下，低收入国家的儿童也可与其他国家的儿童一样从计划中受益。

- 本报告介绍的数字是对全球供餐的首次全球估计值，要提高数据准确性，仍需开展很多工作。高收入国家的学校供餐方面，可用的国家数据有限，而且与低收入和中等收入国家的可用可比数据相比，通常较不全面。有必要在这些努力的基础上，继续每年在全球层面开展工作，以便获得更好的资料。要支持世界各国设计和实施更可持续、充足且有效的计划，需要更牢固的知识基础。

不同收入水平存在差异

- 高收入、中等收入和低收入国家的计划存在显著差异，这表明国家的收入水平不但关系到计划的规模和质量，还关系到计划在多大程度上被纳入国家政策。
- 高收入和中等偏上收入国家的计划一般更加成熟稳固，这意味着它们拥有统一的监管框架，且通常拥有更成熟的制度。相反，低收入国家的计划较少被纳入国家政策框架。在 94 个国家的样本中，高收入和中等偏上收入国家多数（86%）拥有规范国家学校供餐计划的政策或法律文件。低收入国家多数（52%）缺乏政策或法律框架。很大一部分中等收入和低收入国家（分别为 16% 和 18%）表示正在起草相关政策。
- 尽管面临这些挑战，对学校供餐的政治支持和对循证性的学校供餐指导的需求不断增长。对高质量分析的需求、政府在国际论坛中的参与、世界各国政府尤其是低收入国家政府优先关注学校供餐的程度，都表明了对知识的渴求。尽管整体面临财政限制，但自 2000 年以来，至少有 8 个低收入国家启动了国家学校供餐计划，它们不但明确以扩大计划为重点，还明确以提高计划质量和效率为重点。
- 可用资料表明，随着国家收入水平上升，的确有转型至更可持续、有效、综合的计划的趋势。有证据表明，国家要达到某一收入临界值才能更好地负担和管理学校供餐计划。因此，这就为捐助者和合作伙伴支持低收入国家设计和实施更高效、有效和可持续的计划提供了强有力的论据。

学校供餐的重要性

- 国家选择实施学校供餐计划有两个主要原因：（1）满足社会需求以及在危机爆发时期搭建社会安全网；以及（2）通过改善学习和加强营养，促进儿童发展。
- 从短期来看，学校供餐作为社会安全网，将收入转移给家庭，从而为贫困人口提供直接支持。在高收入和中等收入国家，学校供餐通常被纳入更广泛的社会福利制度。低收入国家面临的挑战是，鉴于资源和能力有限，如何确保这些计划达到类似的制度化、可持续性和效率水平。
- 学校供餐支持家庭确保其子女（特别是有区别地被排除在教育之外的女童）获得教育。因此，这些计划可在长期内促进人力资本发展，并有助于打破贫困和饥饿代际循环。学校供餐有助于加强儿童的学习意愿和全面参与自身教育进程的能力，这类好处对女童尤其明显。
- 学校供餐只有在其他主要的学习条件（如教师、教科书、课程和有利于学习的环境）也到位的情况下才能发挥助益。确保提供这些干预措施是一项先决条件。此外，应注意避免由教师或教工制备食物，否则便与学校供餐计划的初衷相悖，只会加重教育系统的负担。
- 学龄儿童的营养状况影响其身体发育、健康、学习和认知潜力，从而影响其就学情况和教育成果。在设计学校供餐计划时，应将营养问题考虑在内。
- 学校供餐计划的第三个重要方面是：在尽可能靠近学校的地方采购食物对本地经济和社区的潜在好处。我们在这个方面拥有的经验证据仍有限。将计划与农业部门联系起来，这可能有直接的经济好处，让整个社区和儿童受益。这还能够促进计划的可持续发展，并建立可预测的、结构完善的本地产品市场。这一方法被确定为转型至可持续计划的一项要素。
- 公共部门需要应对多项与管理 and 实施学校供餐有关的挑战，包括：加强机构能力；维持监管和发布国家营养标准；确保公共资金使用方面的问责制和透明度；以及协调与其他部门共同开展的行动。
- 学校供餐计划的意义并不限于为儿童提供食物。不过，学校供餐计划虽然有多重潜在好处，但它们取决于计划的设计特征，而且不可能通过一项计划实现所有的好处。因此，确定某一特定计划的目标并确保计划设计（在所选择的方式、向儿童发放的食物类型和目标设定标准方面）符合目标，这点至关重要。

学校供餐成本

- 总体上，世界各国在其学校供餐投资比例方面呈现惊人的一致性。各国的学校供餐成本虽然存在显著差异——最低为每年每名儿童 20 美元以下，最高为 1,500 美元以上，但当与这一年龄组的其他公共投资相比时，却呈现出一致性。在本报告中，我们将每名儿童的学校供餐成本表示为其在国家为该名儿童的教育投资金额中所占的比例。在高收入和中等收入国家以及大量贫困国家，这一比例都介于 15% 至 20% 之间不等。
- 学校供餐成本在教育成本中所占比例有随收入水平上升而大幅下跌的趋势。相关分析表明，导致出现这一趋势的主要原因是，国内生产总值（GDP）越高，对每名小学生的教育投资也越高，但对食物的投资相当稳定。换言之，随着各国不断发展，它们会增加在教育方面的预算和支出，这使学校供餐成本相对变少或更易负担。
- 低收入国家的学校供餐成本范围非常宽泛；在一些国家，每名儿童的学校供餐成本高于每名儿童的教育成本。这意味着目前成本最高的国家，可能是成本控制空间最大的地方。
- 粮食署和波士顿咨询公司建议通过经济建模计算学校供餐收益，并指出，学校供餐在改善儿童健康、教育和提高生产力方面的潜力远远超出计划成本。在 9 个国家的样本中，所计算的收益成本比介于 1:3 至 1:8 之间不等。因此，政府在学校供餐上每支出 1 美元，就有可能获得以各种经济收益形式存在的至少 3 美元的回报。
- 虽然越来越多证据显示学校供餐计划的好处，但获得学校供餐成本相关资料仍是一项挑战。了解与不同学校供餐模型相关的成本因素仍是今后研究的一个关键领域。另一个同样重要的研究领域是更好地了解世界各国如何转型至更富有成本效益的模型。

发展合作伙伴在学校供餐中的作用

- 在过去几年里，相关合作伙伴对学校供餐活动的参与和投资水平都有所上升。这可能是因为它们在响应各国不断增加的对相关支持的需求，也可能是因为它们认识到学校供餐在实现社会保障和儿童发展目标中起到的作用。尽管出现这些积极发展动向，但目前尚缺乏真正的全球协调机制，无法将所有相关参与者和国家联合起来共同传播知识、协调行动和促进学习。因此，实现合作伙伴协调的正规化是当务之急，在全球层面尤为如此。
- 学校供餐计划要具有可持续性的一项先决条件是，教育和农业部门要联合起来共同支持这些计划。在教育方面，正在努力巩固重要的伙伴关系，以推动教育质量的提升，并确保儿童享有适当的学校环境。粮食署延续与儿基会和教科文组织的伙伴关系（名为“滋养身体，滋养心智”），将有助于加强教育方面的支持质量。在农业方面，构建供应链协作平台已在数个国家取得成功，但还有大量工作要做，包括找到更有效利用私营部门支持的方式。所有这些努力都应以强有力的学习议程作为支撑，这得到了多家学术机构和专门机构的支持。需要测定伙伴关系的影响，并记录在哪些背景下开展了哪些工作，这对于未来建立有效的合作机制将至关重要。

研究议程

以下是在本报告编著过程中确定的需要深入研究的主要领域：

- 在有关中等收入和低收入国家的可用资料的基础上，建立高收入国家学校供餐计划数据库，包括计划的规模、覆盖率和运作情况。在高收入国家学校供餐方面，可用资料存在明显空白。当前的数据不够准确，因此我们只能估算受益人数量和总投资额。需要努力在中央层面系统地收集这类资料——这类资料一般可在州或区一级找到，但没有在中央一级进行汇总——这将加强全球学校供餐的知识基础。
- 分析低收入国家学校供餐计划的目标设定效率。现有资料表明，低收入国家学校供餐计划的覆盖率低（18%），而且这些计划主要针对某些地域。我们不知道这些计划在惠及贫困人口方面的效率。如进行加纳案例中的那种分析，将大大有助于改善计划质量和效率。

- 分析学校供餐的成本因素。学校供餐人均成本相关数据远比五年前可靠，而且目前有可用基准。然而，有必要探究计划的成本因素。换言之，我们需要了解为什么一国的成本低，另一国的成本高，并就如何估算供应链上的成本和优化行动为各国提供指导意见。
- 对不同类型的国家学校供餐计划进行国家效果评估。所有收入组的学校供餐效果评估数量低得惊人，错失了提高计划成效的机会。今后有必要加强国家监测和评估系统。
- 开展研究评估向小农户采购学校供餐行动专用食物的影响。有必要从向小农户采购的计划中汲取经验（如巴西的计划和粮食署的“采购换进步”项目经验）。这一工作还应包括更好地了解不同国家如何设置供应链，包括潜在平衡取舍和风险。
- 研究高收入国家设定计划目标的方式以及中等收入和低收入国家引入个体目标设定法和成本回收机制的可行性。高收入国家在其计划中引入成本回收机制，这意味着校园餐付费儿童会间接承担无法负担校园餐的弱势家庭儿童的成本。有必要了解中等收入和低收入国家如何改进其目标设定方法并在可能时推行成本回收机制。
- 为食物质量标准和粮食安全提供指导意见。有必要研究世界各国如何处理食物质量标准和学校供餐营养指导问题，并就这些问题为希望加强本国计划这一相关方面的国家提供指导意见。
- 分析世界各国如何从依赖外部支持转型至国家供资和管理计划。尽管最近已开始记录从依赖外部支持的计划向国家管理的计划转型的案例（部分内容已在本报告中介绍），但在世界各国如何成功地为这些计划供资和如何进行财政转型方面，仍存在知识欠缺。

为继续传播学校供餐相关实践经验，粮食署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系将于 2013 年发行另两份分析报告。第一份是多个国家的个案研究汇编，将提供学校供餐实施经验的相关资料。第二份是从已转型至自主管理机制的国家汲取的经验汇编。在未来几年里，儿童发展伙伴关系将至少开展三项影响评估，以进一步加强证据基础，并将撰写多份技术工作文件，以继续完善理论基础。



糧食署 / Rein Skullerud / 肯尼亞

参考文献

Adelman, S.、Gilligan, D. 和 Lehrer, K. : 2008。食物促进教育计划的有效程度如何？审慎评估来自发展中国家的证据。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

Aigbedion, A.、Chamarow, P.、Duggan, R. 和 Fujiwara, K. : 2012。奥孙州本土学校供餐计划：通过加大本地农民的参与度，提高可持续性。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

Alderman, H. 和 Bundy, D. : 2012。学校供餐计划和发展：我们是否正确表述这个问题？世界银行研究观察 27(2) : 204-221。

Alderman, H. 和 Yemtsov, R. : 2012。安全网的生产性作用。世界银行 2012-2022 年社会保障和劳动战略背景文件。社会保障和劳动问题讨论文件第 1203 号。

Ambrosio, M.、Mizener, J. 和 Delgado, C. : 2012。经历持续性危机的贫穷国家从高粮价应急到长期战略性支持农村生计：来自世界银行部分项目的启示，ARD 农村政策队，CFS 粮食安全和解决持续性危机时期的粮食不安全问题高级别专家论坛。
http://typo3.fao.org/pleadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Protracted_Crises_World_Bank_Paper.pdf

Bundy, D.、Burbano, C.、Grosh, M.、Gelli, A.、Jukes, M. 和 Drake, L. : 2009。重新思考学校供餐计划：社会安全网、儿童发展和教育部门。发展方向：人类发展。华盛顿特区，世界银行和粮食署。

Bundy, D.、Drake, L. 和 Burbano, C. : 2012。校园餐、政治和儿童健康。公共健康营养期刊 [电子版提前发布]。

中国发展研究基金会：2009。中国通过发展消除贫困。Routledge 中国经济研究，第 30 号；丛书编辑 Peter Nolan；牛津和纽约，Taylor and Francis。250 页。

Coady, D.、Grosh, M.、Hoddinott, J. : 2004。发展中国家转移支付的目标设定。经验教训综述。华盛顿特区，世界银行。

通过教育项目打击剥削童工现象（CCLP），埃及国家办事处简报，2012。

De Onis, Onyango, A.W.、Borghini, E.、Siyam, A.、Nishida, C. 和 Siekmann, J. : 2007。制定世卫组织学龄儿童和青少年生长标准。世界卫生组织公报。85: 660-7。

吉布提教育部门工作计划 2011 – 2016，教育和培训部。

联合国粮农组织和世卫组织：2006。微量营养素食物强化指南。日内瓦。

Frankenberger, T.、Spangler, T.、Nelson, S. 和 Langworthy, M.：2012。加强持续性危机时期对粮食不安全的弹性，TANGO International Inc.，CFS 持续性危机时期的粮食不安全问题高级别专家论坛，罗马。

http://www.fao.org/pleadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Enhancing_Resilience_FoodInsecurity-TANGO.pdf

Gelli, A.、Al-Shaiba, N. 和 Espejo, F.：2009。粮食不安全问题严重的地区通过学校提供食物的成本和成本效益。30(1)：68-76。

Gelli A.、Cavallero A.、Minervini L.、Mirabile M.、Molinas L. 和 Regnault de la Mothe, M.：2011。粮食不安全地区的学校供餐成本和成本效益新基准。粮食和营养公报 32(4)：324-32。

Gelli, A. 和 Daryanani, R. (即将发表)。低收入背景下的学校供餐计划是否具有可持续性？关于学校供餐成本与小学教育投资比较的思考。食品与营养公报。

Gordon, A.、Ross, D. 和 Lister, S.：2011。粮食署的学校供餐政策：政策评估。附件一卷一：学校供餐评估汇编。罗马，世界粮食计划署。

墨西哥政府和粮食署：2012。Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF)，Estudio de Caso: Programa Desayunos Escolares de Mexico。

Grosh, M.、del Ninno, C.、Tesliuc, E. 和 Ouerghi, A.：2008。保护与促进：有效安全网的设计和实施。华盛顿特区，世界银行。

Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C.：2008。18 个国家的学校供餐状况。伦敦：学校食物信托基金。

Hines, D. (2013)。通往计划移交之路，50 年学校供餐合作：厄瓜多尔和粮食署。

Jukes M.、Drake L.、Bundy D.：2008。人人享有学校健康、营养和教育：创建公平的竞争环境。华盛顿特区，世界银行

肯尼亚公共政策研究和研究所、肯尼亚医学研究所、Njaa Marufuku 肯尼亚和儿童发展合作伙伴关系（最终政府审查中）。Njaa Marufuku 肯尼亚个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

Kristjansson, B.、Petticrew, M.、MacDonald, B.、Krasevec, J.、Janzen, L.、Greenhalgh, T.、Wells, G.A.、MacGowan, J.、Farmer, A.P.、Shea, B.、Mayhew, A. 和 Tugwell, P. : 2009。学校供餐促进弱势儿童生理和心理社会健康的改善。Cochrane 系统评价数据库 ; 1(CD004676):1-138。

Levine, S. : 2012。持续性危机时期的生计。持续性危机时期的粮食不安全问题高级别专家论坛。罗马，粮农组织。
http://typo3.fao.org/Pleadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Livelihoods-Protractedcrises-Levine.pdf

Lindert, K.、Skoupas, E. 和 Shapiro, J. : 2006。拉丁美洲和加勒比的公共转移支付如何有效地再分配收入？将收入再分配给穷人和富人：拉丁美洲和加勒比的公共转移支付，华盛顿特区，世界银行。

Miguel E. 和 Kremer, M. : 2004。蠕虫：确定治疗外部效应对教育和健康的影响。计量经济学 71(1) : 159-217。

Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur de Djibouti : 2010。Schéma Directeur 2010-2019 & CAP sur la qualité。

Mirabile, M : 2012。佛得角：向国家学校供餐计划转型。佛得角政府、联合国驻佛得角联合计划和世界粮食计划署委托开展的个案研究。

Morgan, K. 和 Sonnino, R. : 2008。校园餐革命——公共粮食和可持续发展的挑战。伦敦，Earthscan。

斯瓦米纳坦研究基金会：2011。印度的学校供餐计划：国家概况个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

Onphanhdala P. 和 Suruga T. : 2007。老挝人民民主共和国的教育和收益：进一步结果。国际协力研究科工作文件系列 16。神户，日本。神户大学。

Oji, M : 日本学校的学校午餐计划促进饮食教育，学校健康教育司司长，亚太经合组织经济体学校供餐系统讲习班，2012 年 6 月 28-29 日。

儿童发展合作伙伴关系：2013。肯尼亚本土学校供餐：国家概况个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

Psacharopoulos, G. 和 Patrinos, H. : 2012。教育投资收益：进一步更新。世界银行政策研究工作文件 2881。华盛顿特区，世界银行。

Santos, L.M., Santos S.M., Santana L.A., Henrique F.C., Mazza R.P., Santos L.A., Santos L.S. : 2007。巴西的粮食安全和反饥饿公共政策评估，1995-2002，里约热内卢，Cad. Saúde Pública。

Singh, S : 2012。学校供餐计划：政策和法律框架审查。儿童发展合作伙伴关系和世界粮食计划署委托撰写的论文。

Suraya, I., Borja, C., Jarvis, E. 和 Demas, A. : 2012。圭亚那的内陆社区学校供餐计划 2007-2009：影响评估。世界银行。

世卫组织，千年发展目标：“证据在于：驱虫促进实现千年发展目标”，2005。
http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/WHO_CDS_CPE_PVC_2005.12.pdf

世界银行：2011。弹性、公平和机会，世界银行 2012-2022 年社会保障和劳动战略。华盛顿特区，世界银行。

世界银行：2012。管理风险、促进增长：建立非洲社会保障体系。世界银行的非洲社会保障战略 2012-2022。华盛顿特区，世界银行。

世界银行：2012。世界银行 2012-2022 年社会保障和劳动战略报告。

世界粮食计划署：全球学校供餐报告 2006。世界粮食计划署。战略计划 2008-2013。

世界粮食计划署：2012。佛得角：向国家学校供餐计划转型。佛得角政府、联合国驻佛得角联合计划 and 世界粮食计划署委托开展的个案研究。

世界粮食计划署：全球学校供餐调查 2012。

世界粮食计划署：2012。P4P 采购换进步——基础读本。

世界粮食计划署：更新粮食署安全网政策：粮食援助在社会保障中的作用 (WFP/EB.A/2012/5-A) 。

世界粮食计划署和儿童发展合作伙伴关系：（即将发表）。联合立场文件：学校供餐与营养。

附件 1

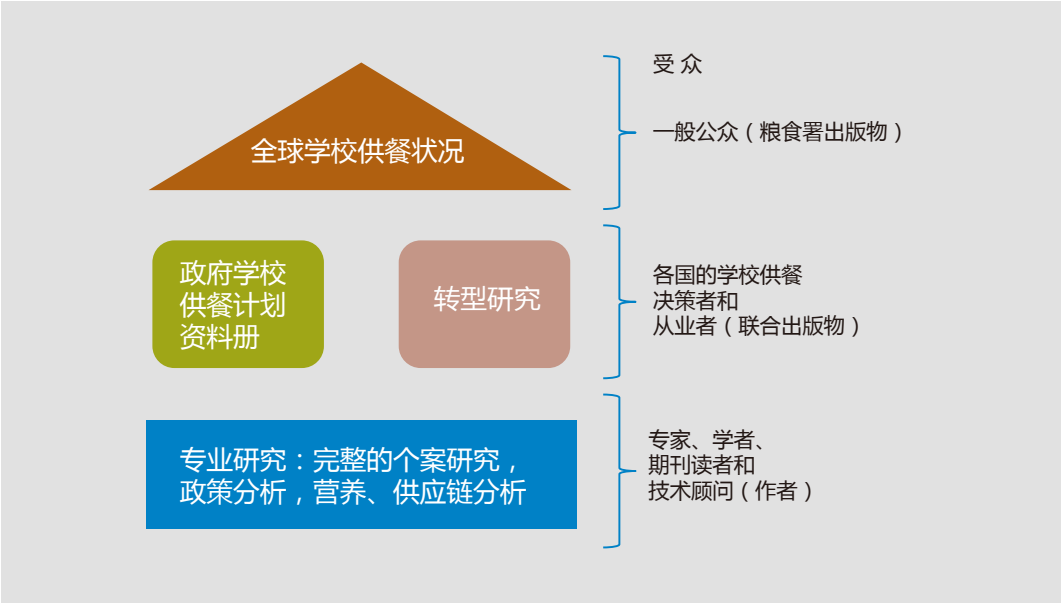
世界粮食计划署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系的合作出版物

2009 年，在《重新思考学校供餐计划》的联合分析的基础上，粮食署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系结成了伙伴关系，共同整合专业知识，并利用各自的相对优势，完善可持续发展的国家学校供餐计划的证据基础。

通过这一强大的平台，该伙伴关系与世界各国政府和跨部门合作伙伴密切合作，为学校供餐政策和计划制定者的工作提供支持。

主要合作出版物

该伙伴关系的一个优先重点是，确保为世界各国政府提供资料，以协助它们作出决定。考虑到这点，该伙伴关系一直在协力编制大量资源，以供在 2013 年发布，第一份即本出版物：《全球学校供餐状况》。本出版物明确了我们对全球学校供餐状况的认知现状，并强调了研究工作的空白和挑战。如下图所示，《全球学校供餐状况》由将于 2013 年发行的两份专业出版物《学校供餐资料册》和《转型研究》支持。这三份出版物都以专业研究和计划指导作为支撑，其现状在“伙伴关系资源”一节中有所介绍。



学校供餐资料册

该资料册将于 2013 年发行，提供低收入和中等收入国家的政府组织的学校供餐计划的个案研究，面向决策者和从业者。它满足了低收入和中等收入国家对其他国家设计和实施学校供餐计划相关资料的日益增多的需求。本资料册的重点是 12 个国家个案研究（巴西、博茨瓦纳、佛得角、智利、科特迪瓦、厄瓜多尔、肯尼亚、印度、墨西哥、纳米比亚、尼日利亚和南非），这些国家通过学校供餐计划每天向约 1.78 亿名儿童提供校园餐。本资料册将分析各种学校供餐模型的平衡取舍，并介绍具体经验和先进做法实例。

转型研究

本项研究成果将于 2013 年发布，探讨了各国学校供餐计划从依赖外部支持转型为国家运作的过程。本研究将对这一转型过程进行深入分析，具体介绍六个个案研究（博茨瓦纳、佛得角、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多和纳米比亚）。它补充了《重新思考学校供餐计划》有关可持续性的章节所得出的结论。

这些出版物也以一系列研究工作论文作为支撑。

伙伴关系资源节选

下文列出了这一持续伙伴关系中形成的一些主要资源。

部分出版物

- Bundy, D.A.P.、Burbano, C.、Grosh, M.、Gelli, A.、ukes, M.C.H. 和 Drake, L.J. : 2009。重新思考学校供餐计划：社会安全网、儿童发展和教育部门。发展方向：人类发展。俄语版（2010）、阿拉伯语 / 中文 / 法语 / 葡萄牙语 / 西班牙语版（2011）。华盛顿特区，世界银行和粮食署。
- Alderman, H. 和 Bundy, D. : 2012。学校供餐计划和发展：我们是否正确表述这个问题？世界银行研究观察 27(2) : 204-221。
- Galloway, R.、Kristjansson, E.、Gelli, A.、Meir, U.、Espejo, F. 和 Bundy, D.A.P. : 2009。学校供餐；成本与成本产出。食品和营养公报，30 (2): 171 - 182。
- Gelli, A. 和 Espejo, F. : 2012。学校供餐，从实践转向政策：构建可持续的监测和评估系统反思。公共健康营养，最先审阅章节：1-5。

- Gelli A、Cavallero A、Minervini L、Mirabile M、Molinas L 和 Regnault de la Mothe, M : 2011。粮食不安全地区的学校供餐成本和成本效益新基准。食品和营养公报, 32(4): 324–332。
- Masset, E. 和 Gelli, A. : 2012。(印刷中) 通过将农业、营养和教育联系起来, 促进社区发展: 马里“本土”学校供餐的随机试验的设计。已接受。试验。

计划指导

该伙伴关系开发了一系列工具包和计划指南, 以支持可持续的国家学校供餐计划的设计和实施。下文对此做了介绍。

工具	说明	链接
学校供餐监测与评估工具包	本监测与评估工具包旨在供各国政府的计划管理人员、行政人员、学校和其他利益相关方使用。本工具包满足了供餐计划设计对新技术指导和知识管理工具的需求, 其中包括四个主要组成部分: 数据字典、实例数据收集表和调查工具、监测与评估系统评估工具, 以及监测与评估准则。	http://bit.ly/14HISjT
学校供餐菜单软件	学校供餐菜单软件是为了支持制作菜单而设计的一个网络应用程序。	http://rationplanner.hgsf-global.org
学校供餐投资个案	投资个案模型是与波士顿咨询公司合作开发的, 对学校供餐计划的成本和益处进行评估。该模型生成了一个收益成本比, 可用于说明学校供餐投资带来的受益人终身享有的可量化的收益。	http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255155.pdf
改善教育成果的系统方法 (SABER)	改善教育成果的系统方法框架被用于评估国家的学校供餐政策状况。该方法由世界银行与粮食署和其他合作伙伴合作开发, 是世界银行更大规模的教育基准制定工作的一部分。该方法提供国家的学校供餐概况, 围绕五项质量和可持续标准进行构建, 可以作为了解能力发展的基础。	http://worldbank.org/education/saber

达成共识：关于学校供餐利益相关方培训班的指导说明	利益相关方培训班将政府和合作伙伴联合起来，共同就学校供餐达成共识，共创国家愿景和议定实现愿景的路线图。该手册为计划和组织利益相关方培训班提供实践指引。	http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255153.pdf
关于制定国家可持续性战略的指导说明	可持续性战略概述了政府如何能够与合作伙伴共同加强本国的学校供餐计划。战略包括对学校供餐状况和能力发展需求的分析，并列出了加强国家学校供餐能力的里程碑、目标、进程和责任的路线图。该说明为起草可持续性战略的过程提供指导。	http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255149.pdf
国家计划成本评估	该工具提供了一个评估和分析国家学校供餐计划成本的方法。它还有成本情景假设指引，显示不同设计和扩大规模的影响，为政府决策提供依据。	http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp255154.pdf

学校供餐个案研究

博茨瓦纳

- 儿童发展合作伙伴关系：2011。博茨瓦纳的本土学校供餐：国家概况个案研究。博茨瓦纳发展政策分析研究所。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。
- Isler, A.：2012。博茨瓦纳：向国家学校供餐计划转型。罗马，粮食署。

巴西

- Sidaner, E.、Balaban, D. 和 Burlandy, L.：2012。巴西学校供餐计划：支持粮食和营养安全的综合计划实例。公共健康营养期刊，6: 1-6。

佛得角

- 粮食署：2012。佛得角：向国家学校供餐计划转型。佛得角政府、联合国驻佛得角联合计划和世界粮食计划署委托开展的个案研究。

智利

- Espinoza, M.A.、Palma J.I. 和 Gelli, A.：2011。智利学校餐饮计划的本地发展倡议个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

科特迪瓦

- DNC、粮食署和儿童发展合作伙伴关系：2010。科特迪瓦本土学校供餐计划个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

多米尼加共和国

- 粮食署：2012。多米尼加共和国学校供餐情景分析。罗马，粮食署。

厄瓜多尔

- 粮食署：2012。厄瓜多尔学校供餐演变研究。罗马，粮食署。
- 粮食署：2012。厄瓜多尔学校供餐计划情景分析。罗马，粮食署。

萨尔瓦多

- 粮食署：2012。萨尔瓦多的学校供餐：一个转型个案研究的初步结论。罗马，粮食署。
- 粮食署：萨尔瓦多：学校供餐计划是否成功地移交政府？2012。罗马，粮食署。

加纳

- 儿童发展合作伙伴关系：2011。加纳学校供餐计划：重新调整，实现可持续未来。加纳管理和公共行政研究所和加州伯克利分校哈斯商学院。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

印度

- 儿童发展合作伙伴关系：2011。印度的学校供餐计划：个案研究。斯瓦米纳坦研究基金会。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

肯尼亚

- 肯尼亚公共政策研究和分析所、肯尼亚医学研究所、Njaa Marufuku 肯尼亚和儿童发展合作伙伴关系（最终政府审查中）。Njaa Marufuku 肯尼亚个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系
- 儿童发展合作伙伴关系：2013。肯尼亚的本土学校供餐：国家概况个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

马拉维

- Burbano, C.、Neeser, K. 和 Bundy, D.A.P.：2009。马拉维的学校供餐成本分析和学校健康选项。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

马里

- Diallo, A.S.：2012。马里的学校供餐演变。英文 / 法语版本。巴马科，儿童发展合作伙伴关系。

墨西哥

- 墨西哥政府和粮食署：2012. Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF)。Estudio de Caso: Programa Desayunos Escolares de Mexico。

纳米比亚

- Ellis, J.：2012。纳米比亚学校供餐计划：个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。
- 纳米比亚政府和粮食署：2012。纳米比亚学校供餐计划转型个案研究。罗马，粮食署。

尼日利亚

- Shaad, B.、Jaisinghani, N. 和 Gelli, A.：2010。尼日利亚奥孙州本土学校供餐和健康计划个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。
- Aigbedion, A.、Chamorro, P. Duggan, R. 和 Fujiwara, K.：2012。奥孙州本土学校供餐计划：通过加大大地农民的参与度，提高可持续性。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

南非

- Rendall-Mkosi, K.、Wenholds, F 和 Sibanda, N. B.：2012。南非国家学校营养计划个案研究。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。

政府战略计划

以下国家学校供餐政策和计划是通过伙伴关系支持制定的：

- 尼日利亚奥孙州。2012 年，小学供餐和健康计划转型战略。尼日利亚奥孙州奥绍博。
- 加纳共和国。2011 年，本土学校供餐技术援助计划。加纳政府，阿克拉。
- 肯尼亚共和国。2012 年，本土学校供餐计划技术发展计划。肯尼亚政府，内罗毕。
- 马里共和国。2013 年，Stratégie nationale de suivi-évaluation-programme national d'alimentation scolaire。马里政府，巴马科。

更多资源

上文只列出了伙伴关系的部分学校供餐相关资源。可从以下网站下载更多资源：

- www.hgsf-global.org
- www.wfp.org/school-meals
- www.schoolsandhealth.org
- www.un.org/esa/socdev/poverty/PovertyForum/Documents/The%20Essential%20Package.pdf
- www.freshschools.org/Documents/FRESHandEFA-English.pdf

附件 2

国家学校供餐指标

本附件的表格介绍了国家学校供餐计划相关资料。这是自《重新思考学校供餐计划》以来首次系统地尝试收集一组关键指标。下文给出了指标的定义并注明了来源。脚注提供了更详细的资料。划破折号的单元格表示在出版时我们还未获得相关资料。

我们已设法确保本附件所载资料尽可能准确。但在某些情况下，国家资料可能与本文介绍的有差异。粮食署和合作伙伴将继续努力提高国家学校供餐指标的质量和准确性。如有任何问题，请联系我们，电子邮箱是 sf_team@wfp.org。

收入水平：本报告按世界银行的定义将所有相关国家分类为低收入（L）、中等偏下收入（LM）、中等偏上收入（UM）、或者高收入和中等偏上收入（H）。

报告的学校供餐计划实施者：学校供餐计划可能由政府、粮食署和 / 或其他组织管理。这一指标说明由谁负责计划的管理和供资。该指标并不提供与供应链设置方式（如分散或集中式计划）等具体实施安排有关的资料。学校供餐计划实施者相关资料来自粮食署 2011 年全球学校供餐调查。

报告的目标设定法：国家学校供餐计划可采用个体（I）、地域（G）或普及（U）目标设定法。参见专栏 1，了解目标设定法的定义。这一资料来自粮食署 2011 年全球学校供餐调查。

报告的或估计的受益人：从国家学校供餐计划获得某种形式的学校供餐（如正餐、饼干或点心、或拿回家的口粮）的学前班、小学和中学儿童人数。我们从多个来源，包括粮食署全球学校供餐调查获得受益人数，或在无法获得相关资料时，则对受益人数字进行估计。本文报告的受益人数据是 2011 年数据。下表用斜体和灰色表示估计的受益人数。

估计的覆盖率：国家学校供餐计划受益人在在校儿童中的比例。本文介绍的资料仅限于小学生。

分子是粮食署全球供餐调查或其他来源报告的 2011 年小学供餐受益人数。分母是世界银行 2011 年报告的小学生人数。在这些资料不可用时，使用来自教科文组织和世界银行的 2011 年数据或最近可用年份的数据，估算小学生人数。

估计的成本：估计的每年每名儿童的学校供餐平均成本，以 2008 年美元数表示，为 Gelli A. 和 Daryanani R.（即将发表）中报告的数值。

表A2.1 国家学校供餐指标

国家	收入水平 ¹	报告的学校供餐计划实施者 ²			报告的目标设定法 ³	报告或估计的受益人 (1,000人) ⁴	估计的覆盖率 ⁵	估计的成本 ⁶
		政府	粮食署	其它				
阿富汗	L		✓	✓	G	1 841	35%	—
阿尔巴尼亚	LM	✓			—	111	—	—
阿尔及利亚	UM		✓		G	31	—	24
安哥拉	UM	✓		✓	G	221	—	—
安提瓜和巴布达	UM	✓			—	7	—	—
阿根廷	UM	✓			G	3 002	—	158
亚美尼亚	LM		✓		G	38	32%	21
澳大利亚	H	✓			G	5	—	512
奥地利	H				N/A			
阿塞拜疆	UM				N/A			
巴林	H	✓			—	58	—	—
孟加拉国	L	✓	✓	✓	G	1 930	11%	20
巴巴多斯	H	✓			—	14	—	—
白俄罗斯	UM	✓			—	228	—	—
比利时	H				N/A			
伯利兹	LM	✓			—	26	—	—
贝宁	L	✓	✓		G	324	18%	23
百慕大	H	✓			—	3	—	—
不丹	LM	✓	✓		G	82	33%	53
玻利维亚	LM	✓	✓	✓	U	1 906	100%	46
波斯尼亚和黑塞哥维那	UM	✓			—	112	—	—
博茨瓦纳	UM	✓			U	330	—	472
巴西	UM	✓			U	47 271	—	30
保加利亚	UM	✓			—	166	—	—
布基纳法索	L	✓	✓	✓	U	2 209	100%	44
布隆迪	L		✓		G	190	10%	32
柬埔寨	L		✓	✓	G	756	33%	48
喀麦隆	LM		✓	✓	G	43	1%	91
加拿大	H	✓			I	293	—	—
佛得角	LM	✓			U	86	97%	128
中非共和国	L		✓		G	284	44%	70
乍得	L		✓		G	255	15%	55
智利	UM	✓			I	2 263	—	260

国家	收入水平 ¹	报告的学校供餐计划实施者 ²			报告的目标设定法 ³	报告或估计的受益人(1,000人) ⁴	估计的覆盖率 ⁵	估计的成本 ⁶
		政府	粮食署	其它				
中国	UM	✓			G	26 000	—	—
哥伦比亚	UM	✓	✓		U	3 334	—	67
科摩罗	L	✓			—	20	—	—
刚果共和国	LM		✓	✓	G	233	33%	46
哥斯达黎加	UM	✓			U	603	—	95
科特迪瓦	LM	✓	✓		G	374	14%	20
克罗地亚	H	✓			U	152	—	—
古巴	UM	✓			I	956	—	—
塞浦路斯	H	✓			—	35	—	—
丹麦	H				N/A			
吉布提	LM	✓	✓		G	28	43%	41
多米尼加	UM	✓			—	5	—	—
多米尼加共和国	UM	✓			U	1 372	—	81
刚果民主共和国	L		✓		G	1 176	11%	—
朝鲜民主主义人民共和国	L		✓		G	1 922	—	—
厄瓜多尔	UM	✓	✓		U	1 789	—	45
埃及	LM	✓	✓		G	7 002	64%	—
萨尔瓦多	LM	✓			U	1 313	85%	22
赤道几内亚	H				N/A			
厄立特里亚	L				N/A			
爱沙尼亚	H	✓			—	47	—	—
埃塞俄比亚	L		✓		G	681	5%	67
芬兰	H	✓			U	795	—	658
法国	H	✓			I	3 320	—	1 586
加蓬	UM				N/A			
冈比亚	L	✓	✓		G	159	69%	—
格鲁吉亚	LM				N/A			
德国	H				N/A			
加纳	LM	✓	✓		G	352	7%	136
格林纳达	H	✓			—	9	—	—
危地马拉	LM	✓			U	3 052	94%	30
几内亚	L	✓	✓		G	553	38%	51
几内亚比绍	L		✓		G	126	45%	—
圭亚那	LM	✓			G	17	17%	—
海地	L	✓	✓	✓	U	2 155	100%	—

国家	收入水平 ¹	报告的学校供餐计划实施者 ²			报告的目标设定法 ³	报告或估计的受益人 (1,000人) ⁴	估计的覆盖率 ⁵	估计的成本 ⁶
		政府	粮食署	其它				
洪都拉斯	LM	✓	✓		U	1 460	100%	57
中国香港特别行政区	H	✓			I	244	—	408
匈牙利	H	✓			I	249	—	—
印度	LM	✓			U	113 600	79%	—
印度尼西亚	LM	✓	✓		G	125	0%	21
伊朗	UM	✓	✓		U	3	—	—
伊拉克	LM		✓		G	555	11%	—
爱尔兰	H	✓			I	91	—	435
以色列	H	✓			—	502	—	—
意大利	H	✓			I	1 802	—	1 278
牙买加	UM	✓			U	311	—	—
日本	H	✓			U	9 770	—	799
约旦	UM	✓			G	115	—	—
哈萨克斯坦	UM	✓			—	629	—	—
肯尼亚	L	✓	✓		G	1 991	28%	38
科威特	H	✓			—	136	—	—
吉尔吉斯斯坦	L	✓			U	301	77%	—
老挝人民民主共和国	LM	✓	✓	✓	G	177	19%	—
拉脱维亚	UM	✓			—	73	—	—
黎巴嫩	UM	✓			—	295	—	—
莱索托	LM	✓	✓		G	445	100%	28
利比里亚	L		✓	✓	G	648	100%	95
卢森堡	H	✓			—	23	—	—
马达加斯加	L	✓	✓	✓	G	237	6%	115
马拉维	L		✓	✓	G	790	23%	48
马来西亚	UM	✓			—	1 916	—	—
马里	L	✓	✓	✓	G	354	17%	117
马耳他	H	✓			—	16	—	—
马绍尔群岛	LM	✓			—	4	—	—
毛里塔尼亚	L	✓	✓		G	186	35%	64
毛里求斯	UM	✓			—	75	—	—
墨西哥	UM	✓			I	5 164	—	59
摩尔多瓦	LM	✓			—	70	—	—
蒙古国	LM	✓			—	135	—	—
摩洛哥	LM	✓			G	1 423	31%	—

国家	收入水平 ¹	报告的学校供餐计划实施者 ²			报告的目标设定法 ³	报告或估计的受益人(1,000人) ⁴	估计的覆盖率 ⁵	估计的成本 ⁶
		政府	粮食署	其它				
莫桑比克	L		✓	✓	G	427	8%	50
缅甸	L		✓	✓	G	310	6%	67
纳米比亚	UM	✓			I	225	—	—
尼泊尔	L	✓	✓	✓	G	471	9%	56
荷兰	H					N/A		
新西兰	H					N/A		
尼加拉瓜	LM	✓	✓		U	967	98%	54
尼日尔	L	✓	✓		G	168	9%	43
尼日利亚	LM	✓			G	155	1%	45
挪威	H					N/A		
巴基斯坦	LM		✓		G	2 078	11%	62
帕劳	UM	✓			—	1	—	—
巴拿马	UM	✓			U	461	—	36
巴拉圭	LM	✓			G	10	1%	—
秘鲁	UM	✓			G	3 000	—	37
菲律宾	LM		✓		G	92	1%	45
波兰	H	✓			G	730	—	—
葡萄牙	H	✓			U	1 615	—	—
波多黎各	H	✓			—	191	—	—
卡塔尔	H	✓			—	57	—	—
罗马尼亚	UM	✓			—	538	—	—
俄罗斯联邦	UM	✓			G	2 647	—	—
卢旺达	L	✓	✓		G	541	16%	96
圣多美和普林西比	LM		✓		G	40	100%	—
沙特阿拉伯	H	✓			—	2 121	—	—
塞内加尔	LM	✓	✓	✓	G	764	44%	53
塞尔维亚	UM	✓			—	181	—	—
塞舌尔	UM	✓			—	6	—	—
塞拉利昂	L		✓	✓	G	530	44%	69
新加坡	H	✓			—	188	—	—
斯洛伐克	H	✓			—	136	—	—
斯洛文尼亚	H	✓			—	68	—	—
索马里	L		✓		G	76	30%	—
南非	UM	✓			G	8 821	—	64
西班牙	H	✓			I	1 737	—	845

国家	收入水平 ¹	报告的学校供餐计划实施者 ²			报告的目标设定法 ³	报告或估计的受益人 (1,000人) ⁴	估计的覆盖率 ⁵	估计的成本 ⁶
		政府	粮食署	其它				
斯里兰卡	LM	✓	✓		G	1 264	59%	40
圣基茨和尼维斯	H	✓			—	4	—	—
圣卢西亚	UM	✓			—	12	—	—
圣文森特及格林纳丁斯	UM	✓			—	9	—	—
巴勒斯坦国	LM		✓	✓	G	389	97%	—
苏丹 ^a	LM		✓		G	1 630	34%	—
斯威士兰	LM	✓			U	328	99%	36
瑞典	H	✓			U	1 181	—	535
瑞士	H					N/A		
叙利亚	LM		✓		G	46	2%	—
塔吉克斯坦	L		✓		G	330	48%	—
坦桑尼亚	L	✓	✓	✓	G	1 275	15%	27
泰国	UM	✓			G	1 677	—	85
东帝汶	LM	✓	✓		U	288	100%	—
多哥	L	✓		✓	G	40	3%	—
汤加	LM	✓			—	8	—	—
特立尼达和多巴哥	H	✓			—	84	—	225
突尼斯	UM	✓			G	240	—	—
土耳其	UM	✓			—	4 209	—	—
乌干达	L		✓		G	94	1%	29
乌克兰	LM	✓			—	758	—	—
联合王国	H	✓			I	3 791	—	646
美国	H	✓			I	45 000	—	389
乌拉圭	UM	✓			I	256	—	—
乌兹别克斯坦	LM	✓			—	959	—	—
委内瑞拉	UM	✓			U	4 031	—	189
越南	LM	✓			—	3 409	—	—
也门	LM		✓		G	65	2%	—
赞比亚	LM	✓	✓		G	2 112	73%	57
津巴布韦	L					N/A		

¹ 本分类方法采用世界银行的定义，基于 2012 年 7 月根据 2011 年人均国民总收入设定的临界值 (<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>)。这三个组别的人均收入临界值如下：低收入国家定义为 1,025 美元或以下者 (L)；中等偏下收入国家定义为 1,026 至 4,035 美元之间者 (LM)；中等偏上收入国家定义为 4,036 至 12,475 美元之间者 (UM)；高收入国家定义为 12,476 美元或以上者 (H)。

-
- ² 在粮食署全球学校供餐调查中，各国报告它们是否有学校供餐计划，如果有，则报告计划是否由政府、粮食署和 / 其他组织管理执行。粮食署提供技术援助而不是直接粮食援助的国家，不计为有粮食署计划的国家。“学校供餐计划实施者”列中采用空白单元格标注没有计划的国家。将这些国家的其余单元格（提供学校供餐计划相关资料，如目标设定法）标注为不适用（N/A）。
- ³ 在粮食署全球学校供餐调查中，各国报告了计划采用的目标设定法。采用个体目标设定法的计划，根据年龄、性别或贫困等人口因子选定儿童。在采用地域目标设定法的计划下，儿童所在的地区决定其是否符合资格。某些地方可能是根据贫困、食物安全普及率或教育成果等指标来选定的。在普及目标设定法下，所有儿童（不分年龄、社会经济状况或性别）都有资格参与计划。
- ⁴ 受益人数据来源于粮食署全球学校供餐调查报告的数据，或者是从个案研究、网站搜索、出版物和与高收入和中等偏上收入国家的通信往来获得的数据。对于资料不可用的国家，受益人是按照附件 3 中的说明进行估算的，且仅针对小学生。表中用斜体和灰色表示估计的受益人数。
- ⁵ 属于国家学习供餐计划受益人的在校小学生所占比例。我们没有计算仅有受益人数量估计值的国家的覆盖率，也没有提供中等偏上收入和高收入国家的覆盖率。分子是报告的 2011 年小学供餐受益人数。分母是世界银行 2011 年报告的小学生人数。当这一资料不可用时，使用报告的小学适龄人口以及来自教科文组织和世界银行的 2011 年或最近可用年份的毛入学率，估算小学生人数。附件 3 更详细介绍计算过程。
- ⁶ 估计的每年每名儿童学校供餐成本相关资料来自 Gelli A. 和 Daryanani R.（即将发表）。这是从包括粮食署项目数据、政府部门的报告、灰色文献和发表的综述在内的多个来源收集的资料。列中的破折号表示资料不可用。
- ^a 苏丹相关数字包括南苏丹独立之前的苏丹和南苏丹相关数字。

附件 3

估算受益人数、覆盖率和投资额所使用的方法和资源

本报告利用了与世界各国的学校供餐计划相关的一手和二手资料。一手定量数据来源于 2012 年 1 月至 3 月实施的粮食署全球学校供餐调查。另外对个案研究、出版物和报告进行全面综述，以此获得未参与调查的国家的相关资料。还开展了有针对性的工作，通过直接与高收入国家的政府协调中心联系，取得与这些国家相关的资料。最后，对所获资料不足的国家，则利用来自世界银行和联合国教科文组织的可用资料，对相关参数进行估算。

本报告第 1 章介绍了以下主要指标的估计值：学校供餐受益人数、各国使用的目标设定法类型、计划覆盖率和投资额。由于无法全面获得各国计划支出数值，所以本报告将“投资”定义为学校供餐预算总额或基于平均成本的预算估计值。还引用了来自其他来源的补充资料。因为某些来源的资料无法涉及所有国家，所以各指标的样本大小存在差异。

由于粮食署全球学校供餐调查的资料不全面，因此成本数据的来源有所不同。本文所介绍的研究是学校供餐成本数据方面最新的完整数据来源，覆盖 74 个国家，其中包括 12 个高收入国家、39 个中等收入国家和 23 个低收入国家，使用的是 2008 年的数据。⁷⁵

本报告介绍的定性资料来源多样，主要是 2010-2012 年期间粮食署、世界银行和儿童发展合作伙伴关系进行的个案研究。粮食署国家办事处工作人员、主要合作伙伴（如世界银行、儿童发展合作伙伴关系、英国学校食物信托基金和全球儿童营养基金会）和政府相应单位提供了额外资料。我们对定性资料进行了内部审查。国家个案研究由粮食署国家办事处工作人员审查。

本附件结构安排如下：先详细说明在粮食署全球学校供餐调查和其他来源提供的资料不足时，如何计算受益人数、覆盖率、成本和投资额的估计值。最后概述了估计值的局限性。

⁷⁵ Gelli, A. 和 Daryanani, R. (即将发表), 低收入背景下的学校供餐计划是否具有可持续性? 关于学校供餐成本与小学教育投资比较的思考, 食品与营养公报。

估计值

在粮食署全球学校供餐调查和其他来源提供的资料不足时，采用以下方法估算相关国家的受益人数和投资水平。

- 使用同一收入组的国家平均覆盖率以及世界银行和联合国教科文组织报告的小学生人数，对受益人进行估算。
- 使用 Gelli 和 Daryanani（即将发表）报告的同一收入组的国家学校供餐平均成本以及受益人数量（调查或估算的数值），对投资进行估算。

鉴于受益人估计值使用的是覆盖率平均值，本附件先介绍覆盖率的计算方法。

覆盖率

将国家 i 的学校供餐覆盖率 (C_i) 定义为，获得学校供餐的小学生人数 (B_i) 除以小学生总人数 (P_i)。

$$C_i = \frac{B_i}{P_i}$$

变量说明

B_i ：粮食署全球供餐调查报告的或来自其他来源的国家 i 中获得学校供餐的小学生人数。

P_i ：世界银行报告的小学生人数。针对这一资料不可用的国家，采用以下方法估算这一数值：

$$P_i(\text{estimated}) = \text{SAP}_i * \text{GER}_i / 100$$

在公式中：

SAP_i = 国家 i 的小学学龄人口（资料来源：联合国教科文组织统计研究所 2011）；以及

GER_i = 国家 i 的毛入学率（资料来源：世界银行世界发展指标 2010）。这种计算方法计入超龄的小学生，使用净入学率则可剔除超龄情况。

覆盖率估计值按定义介于 0 至 100% 之间，因为受益人数量不会超出在校儿童数量（学生或注册人员）。

除国家估计值外，本报告考虑到人口规模 P （权数），计算了收入组 x 的平均覆盖率（参见专栏 2，了解收入组是如何界定的），计算方法如下：

$$C_x = \frac{\sum B_{i,x}}{\sum P_{i,x}}$$

针对每一个收入水平 x ，将学校供餐受益人总数 $\sum B_{i,x}$ 除以被归入该收入组的国家的学生总数 $\sum P_{i,x}$ 。

下表 A3.1 列出了各收入组的覆盖率估计值。

表 A 3.1 各收入水平的平均覆盖率

	平均覆盖率
低收入国家 (n=32)	18%
中等收入国家 (n=35)	49%
高收入和中等偏上收入国家 (n=37)	63%

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、世界银行和联合国教科文组织、其他来源。N=104 个国家。

高收入和中等偏上收入国家的覆盖率被用于进行相关估算，但因高收入国家数量少和估计值可靠性问题，本报告未予以介绍。

受益人

表 A3.2 介绍了提供受益人估计值的来源。粮食署全球学校供餐调查报告了 99 个国家的受益人估计值。个案研究、出版物、网站和与政府协调中心的通信往来，共同提供了额外 21 个国家的估计值。此外，我们对之前某出版物记录有国家学校供餐计划的其余 49 个国家的受益人数量进行了估算。76 表 A3.3 列出了受益人资料来自个案研究、出版物和网站的国家的资料来源。

⁷⁶ 数据库来自出版物：Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. 和 Drake, L.: 2011。重新思考学校供餐计划：社会安全网、儿童发展和教育部门。华盛顿特区，世界银行。

表 A 3.2 按国家学校供餐计划受益人数量的资料来源分列的样本

来源	国家数	国家名称
粮食署全球学校供餐调查——发送至粮食署国家办事处	82	阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、贝宁、不丹、玻利维亚、巴西、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、哥伦比亚、刚果民主共和国、刚果共和国、科特迪瓦、古巴、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、厄立特里亚、冈比亚、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、几内亚、几内亚 - 比绍、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、约旦、肯尼亚、朝鲜民主主义人民共和国、吉尔吉斯共和国、老挝、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、苏丹、南苏丹、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、斯里兰卡、巴勒斯坦国、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、泰国、东帝汶、多哥、乌干达、也门、赞比亚、津巴布韦
粮食署全球学校供餐调查——发送至政府协调中心 ^a	17	加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、芬兰、墨西哥、摩洛哥、荷兰、挪威、葡萄牙、俄罗斯联邦、南非、瑞典、突尼斯、英国、美国、乌拉圭
个案研究、出版物和网站	15	澳大利亚、比利时、博茨瓦纳、克罗地亚、赤道几内亚、加蓬、圭亚那、香港、爱尔兰、牙买加、日本、尼日利亚、新西兰、巴拉圭、委内瑞拉
与高收入国家的通信往来	6	奥地利、丹麦、法国、德国、波兰、瑞士
估计值	49	阿尔巴尼亚、安提瓜和巴布达、阿根廷 ^b 、巴林、巴巴多斯、白俄罗斯、伯利兹、百慕大、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、科摩罗、塞浦路斯、多米尼加、爱沙尼亚、格林纳达、匈牙利、以色列、意大利、哈萨克斯坦、科威特、拉脱维亚、黎巴嫩、卢森堡、马来西亚、马耳他、马绍尔、毛里求斯、摩尔多瓦、蒙古、帕劳、波多黎各、卡塔尔、罗马尼亚、沙特阿拉伯、西班牙、塞尔维亚、塞舌尔、新加坡、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、汤加、特立尼达和多巴哥、土耳其、乌克兰、乌兹别克斯坦、越南
合计	169	

^a 此处未列出完成部分调查但未提供与受益人相关的完整资料的国家（西班牙、阿根廷和匈牙利）。这些国家列入估计值一栏。

^b 政府协调中心联系人完成了调查，但仅提供了门多萨省的受益人数。本报告未使用该数量，而是对该国的受益人数进行估算。

表 A 3.3 从个案研究、出版物和网站获得受益人资料的 15 个国家的资料来源

国家	资料来源
澳大利亚	网站： http://www.deewr.gov.au/Schooling/Pages/TheSchoolNutritionProgram.aspx
比利时	Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C : 2008。18 个国家的学校供餐状况。伦敦：学校食物信托基金。
博茨瓦纳	儿童发展合作伙伴关系：2011。博茨瓦纳的本土学校供餐：国家概况个案研究。博茨瓦纳发展政策分析研究所。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。
克罗地亚	网站： http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2498
赤道几内亚	粮食署，全球学校供餐报告 2006。
加蓬	粮食署，全球学校供餐报告 2006。
圭亚那	网站： http://www.SchoolsandHealth.org
香港	Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C : 2008。18 个国家的学校供餐状况。伦敦：学校食物信托基金。
爱尔兰	Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C : 2008。18 个国家的学校供餐状况。伦敦：学校食物信托基金。
牙买加	粮食署，全球学校供餐报告 2006。
日本	Oji, M : 日本学校的学校午餐计划促进饮食教育，学校健康教育司司长，亚太经合组织经济体学校供餐系统讲习班，2012 年 6 月 28-29 日。
尼日利亚	Aigbedion, A.、Chamarow, P.、Duggan, R. 和 Fujiwara, K. : 2012。奥孙州本土学校供餐计划：通过加大本地农民的参与度，提高可持续性。伦敦，儿童发展合作伙伴关系。
新西兰	Harper, C.、Wood, L. 和 Mitchell, C : 2008。18 个国家的学校供餐状况。伦敦：学校食物信托基金。
巴拉圭	美国劳工部，2009 年 8 月和粮食署，全球学校供餐报告 2006。
委内瑞拉	粮食署，全球学校供餐报告 2006。

为了估算国家 i 的学校供餐受益人数 ($B_{i,estimated}$)，将所在收入组覆盖率 (C_x) 乘以国家 i 的小学生数量 (P_i)：

$$P_{i(estimated)} = C_x * P_i$$

如上所述， P_i 从世界银行获得或根据教科文组织的数据估算得出。本报告估算了 49 个国家的受益人数量，其中 20 个是高收入国家，19 个是中等偏上收入国家。这 39 个国家的受益人数量是使用中等偏上收入和高收入国家的平均覆盖率估算的。

投资

本报告正文在表 3 介绍了全球学校供餐投资的计算过程，载录如下（表 A3.4）。本文将“投资”定义为拨给学校供餐的预算总额或该预算的估计值。国家学校供餐支出相关资料不可用。投资估计值仅包含有学校供餐计划的国家。

表 A 3.4 估算学校供餐年度总投资的四种方法

样本	国家数	受益人数 量(百万)	投资额	全球投资估计 值(十亿美元)
受益人样本 1	89	325	分配的预算	30
	89	325	各收入组的平均成本	58
受益人样本 2	154	368	对我们有数据的 89 个国家，为分配的预算； 对其余 64 个国家，为各收入组的平均成本	47
	154	368	各收入组的平均成本	75

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、世界银行、联合国教科文组织、Gelli A. 和 Daryanani R（即将发表）。

上表报告的全球投资估计值的四种计算方法如下：

(1) 全球投资估计值：300 亿美元

样本：89 个国家

资料来源：粮食署全球学校供餐调查和粮食署成本基准

第一种方法计算得出的结果是 300 亿美元，基于全球调查报告的国家预算（56 个国家）和 2011 年粮食署学校供餐支出（58 个国家）。国家预算估计值也包括世界银行、快车道倡议（FTI）和私营部门提供的资金。通过基准制定工作，每年跟踪粮食署支出。全球投资（M(1)）是 89 个国家的国家预算 Gi 和粮食署支出 Ei 之和：

$$M_{(1)} = \sum_{i=1}^{89} (G_i + E_i)$$

(2) 全球投资估计值：580 亿美元

样本：89 个国家

资料来源：粮食署全球学校供餐调查和 Gelli A. 和 Daryanani R.(即将发表)。

第二种方法计算得出的结果是 580 亿美元，是替代估计值，针对的国家样本和第一个估计相同（89 个国家）。总投资 M(2) 未使用报告的预算数字，而是以如下方式估算的：先计算收入组 y 中每一个国家 i 的平均成本乘以国家 i 的受益人数量的乘积，再将 89 个国家的乘积相加：

$$M_{(2)} = \sum_{y=1}^3 \sum_{i=1}^{89}$$

如前所述，Bi 可以是调查报告的数值或者是使用平均覆盖率计算的估算值。平均成本的所用收入分组法与 Gelli A. 和 Daryanani R.（即将发表）一致，与用于估算平均覆盖率的分组法不同。

M(1) 和 M(2) 数字的差值很大。下表介绍了对总差值贡献最大的五个国家。仅美国一国就贡献了差值的 60%。

表 A 3.5 对从平均成本估算的投资与调查报告的投资之间的差值贡献最大的前五个国家

国家	使用方法（1）和（2）估算的投资差值（十亿）	占总投资差值百分比（M(2)-M(1)）
美国	16.7	60%
印度	7.3	26%
英国	2.4	9%
巴西	1.9	7%
中国	-2.9	-7%
	25.4	92%

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、世界银行、联合国教科文组织、Gelli A. 和 Daryanani R.（即将发表）。

(3) 全球投资估计值：470 亿美元

样本：154 个国家

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、粮食署成本基准、Gelli A. 和 Daryanani R. (即将发表)。

第三种方法计算得出的结果是 470 亿美元，是使用两种不同方式计算的。我们将使用方法（1）估算得出的 300 亿美元数值与使用方法（2）得出的已知有国家学校供餐计划但预算数据不可用的 64 个国家的估计值相加求和。计算受益人数量（全球学校供餐调查报告的数量或估计值）与国家所在收入组的平均成本的乘积，再将 66 个国家的这个所得值求和。方法（3）的完整计算过程如下：

$$M_{(3)} = \sum_{i=1}^{89} (G_i + E_i) + \sum_{y=1}^3 \sum_{i=90}^{154} (AC_y * B_i)$$

(4) 全球投资估计值：750 亿美元

样本：154 个国家

资料来源：粮食署全球学校供餐调查、Gelli A. 和 Daryanani R. (即将发表)。

第四种方法计算得出的结果是 750 亿美元，是使用方法（2）计算得出的结果，但包括预算数据不可用的 64 个国家在内。如上所述，计算受益人数量（全球学校供餐调查报告的数量或估计值）与每一个国家所在收入组的平均成本的乘积，再将 154 个国家的这个所得值求和。这一计算方法使用等式表示如下：

$$M_{(4)} = \sum_{y=1}^3 \sum_{i=1}^{154} (AC_y * B_i)$$

分析的局限性

众多重要的影响因子限制了本报告介绍的分析的有效性。最大局限性是缺乏高收入国家受益人数量和投资等指标的相关资料。我们只有 13 个高收入国家的受益人数量，但要估算 20 个高收入国家的受益人数量。

要将受益人数和覆盖率的总数值按学前班、小学和中学适龄组别进行分解是非常困难的。例如，虽然调查和其他来源提供的资料涉及各个年龄的儿童（学前班、小学和中学），但有 49 个国家的估计值仅针对小学生，这是因为缺乏其

余年龄组的覆盖率数量。因此，本报告介绍的总数一般是总覆盖率的低估值。提高受益人数量和计划成本相关原始数据的质量，是今后重要的工作领域。

粮食署全球学校供餐调查的回复者一般仅报告了国家学校供餐计划（由政府管理）和由粮食署支持的计划的相关资料。因此，在由非政府组织或社区组织等其他伙伴关系管理的计划方面，总体上缺乏相关资料。但借助于与其他实施合作伙伴相关的受益人资料，我们还是得出了受益人数量。此外，投资资料包括国家预算和捐助者通过粮食署注入的资金，但不包括捐助者通过非政府组织注入的资金。因此，投资总值是低估值。

缩略语

BCG	波士顿咨询公司
CAADP	非洲农业发展综合方案
EAC	东部非洲共同体
ECOWAS	西非国家经济共同体
EFA	全民教育
FAO	联合国粮食及农业组织
FRESH	集中资源用于有效学校保健
GCNF	全球儿童营养基金会
LA-RAE	拉丁美洲学校供餐网络
MDG	千年发展目标
NEPAD	非洲发展新伙伴关系
NGO	非政府组织
PCD	儿童发展合作伙伴关系
P4P	采购换进步
SABER	改善教育成果的系统方法（世界银行）
SFT	学校食物信托基金（2012 年开始更名为“儿童食物信托基金”）
UN	联合国
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNICEF	联合国儿童基金会
WB	世界银行
WFP	世界粮食计划署

校园餐是一项意义重大的举措。我们在本书中首次介绍了研究得出的全球学校供餐状况和数据，从中可以看出，在发展中国家和富裕国家，每天有 3.68 亿名儿童获得校园餐。每年的全球投资额约为 750 亿美元。

本书未关注联合国粮食计划署的行动。《全球学校供餐状况 2013》是与世界银行和儿童发展合作伙伴关系合作编著的，通过全球调查、地图、个案研究和分析介绍了对学校供餐的认知现状。

本书为学校供餐计划政策和管理提供了新的洞见。如何能够提高学校供餐计划的有效性和效率？校园餐如何促进实现社会保障、教育和卫生目标？世界各国政府如何将本地农业生产与校园餐联系起来，以便供餐计划实现可持续发展？学校供餐计划如何能够更好地支持社会中的最弱势家庭和儿童？

本项研究还在继续，希望这一对于后代身心发展至关重要的工具能得到更多人的了解。是时候给予学校供餐计划应有的关注了。



THE WORLD BANK

