



2018 届在职人员攻读教育硕士专业学位论文

兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实
施调查研究

作者姓名 温晓玲
指导教师 张俊友 副教授
毛吉虎 中教高级
学科专业 教育硕士
研究方向 教育管理
培养单位 教育科学学院
学习年限 2014 年 3 月至 2018 年 10 月

二〇一八年十月

山西大学

2018 届在职人员攻读教育硕士专业学位论文

兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施调查研究

作者姓名	温晓玲
指导教师	张俊友 副教授 毛吉虎 中教高级
学科专业	教育硕士
研究方向	教育管理
培养单位	教育科学学院
学习年限	2014 年 3 月至 2018 年 10 月

二〇一八年十月

Thesis for Master' s degree, Shanxi University, 2018

**Investigation and Research of the Implementation of
Rural schools Nutrition improvement plan in Xing xian**

Name	Wen Xiao ling
Supervisor	Prof. Zhang Jun You Senior teacher Mao Ji Hu
Major	Master of Education Degree
Field of Research	Education management
Department	College of Educational Science
Research Duration	2014.03-2018.10

Apr.2018

目 录

中文摘要.....	I
ABSTRACT	II
第一章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 落实公平教育的需要	1
1.1.2 儿童营养问题引起全球关注	1
1.1.3 我国对此关注较少	2
1.2 研究目的和意义	3
1.2.1 研究目的	3
1.2.2 研究意义	3
1.3 国内外研究综述	3
1.3.1 国外研究综述	3
1.3.2 国内研究综述	4
1.3.3 已有研究评述	5
1.4 研究的方法和思路	5
1.4.1 研究的方法	6
1.4.2 研究的思路	6
1.5 相关概念界定	6
1.5.1 农村学校	6
1.5.2 营养改善计划	7
1.5.3 政策实施	7
1.6 课题研究的理论基础和政策基础	8
1.6.1 课题研究的理论基础	8
1.6.2 课题研究的政策基础	9
第二章 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施现状	11
2.1 调查的设计	11
2.1.1 调查的目的	11
2.1.2 调查对象	11
2.1.3 调查的工具	11
2.1.4 调查的实施	11

2.2 调查结果分析	12
2.2.1 学生营养改善计划政策认知情况调查	12
2.2.2 学校营养教育教学情况调查	13
2.2.3 对学校就餐环境满意度调查	14
2.2.4 营养改善餐品质量调查	14
2.2.5 营养改善计划经费使用情况	15
2.2.6 信息公开公示情况调查	16
2.3 兴县农村学校“学校学生营养改善计划”政策实施现状	17
2.3.1 农村学校对学生营养改善计划政策的认知现状	17
2.3.2 学生健康教育工作的现状	17
2.3.3 学生供餐现状	17
2.3.4 食品监管现状	18
2.3.5 资金监管现状	18
第三章 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施存在的问题及成因分析	20
3.1 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施存在的问题	20
3.1.1 农村学校对学生营养改善计划政策认知浅薄	20
3.1.2 农村学校学生营养改善计划政策实施落实不到位	21
3.1.3 农村学校学生营养改善计划政策实施监管机制不健全	22
3.2 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施存在问题的成因	23
3.2.1 政策资源短缺，相关教育缺失	23
3.2.2 政策设计存在瑕疵，执行难度大	23
3.2.3 政策运行机制不健全	24
第四章 促进兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施的对策	25
4.1 提高农村学校对学生营养改善计划政策的认知水平	25
4.1.1 明确农村学校学生营养改善计划政策实施的意义	25
4.1.2 重视营造农村学校学生营养的校园环境	26
4.1.3 加大农村学校学生营养改善计划政策的宣传力度	27
4.2 制定更具操作性的执行细则	27
4.2.1 细化政策实施目标	28
4.2.2 明确财政投入比例与方向	28
4.2.3 配备足量的食堂工作人员并对其开展培训	28

4.2.4 加强营养改善计划的基础设施建设	28
4.3 完善政策实施的运行机制	29
4.3.1 强化政策实施的多元化监督机制	29
4.3.2 完善相关激励与约束制度	29
4.3.3 通过立法保障政策的有效实施	29
结 语	31
参 考 文 献	32
附 录	35
致 谢	39
个人简况及联系方式	40
承 诺 书	41
学位论文使用授权声明	42

Contents

Chinese Abstract	I
Abstract	II
Chapter 1 introduction	1
1.1 research background.....	1
1.1.1 the need to implement fair education is.....	1
1.1.2 children nutrition issues cause global concern.....	1
1.1.3 China pays less attention to this.....	2
1.2 purpose and significance.....	3
1.2.1 research objective.....	3
1.2.2 research significance.....	3
1.3 domestic and foreign research review.....	3
1.3.1 foreign research overview.....	3
1.3.2 domestic research review.....	4
1.3.3 existing studies have been reviewed.....	5
1.4 research methods and ideas.....	5
1.4.1 research method.....	6
1.4.2 research ideas.....	6
1.5 definition.....	6
1.5.1 Rural schools.....	6
1.5.2 nutrition improvement plan.....	7
1.5.3 policy implementation.....	7
1.6 theoretical basis and policy basis of the subject research.....	8
1.6.1 theoretical basis of the subject research.....	8
1.6.2 policy basis of the subject research.....	9
Chapter ii implementation status of nutrition improvement policies for rural schools in xingxian	11
2.1 survey design.....	11
2.1.1 purpose of the survey.....	11
2.1.2 respondents.....	11
2.1.3 survey tools.....	11

2.1.4 survey implementation	11
2.2 analysis of survey results.....	12
2.2.1 survey on policy cognition of nutrition improvement plan.....	12
2.2.2 school nutrition education teaching survey	13
2.2.3 survey of satisfaction with school dining environment.....	14
2.2.4 nutrition improvement food quality survey.....	14
2.2.5 use of nutrition improvement plan	15
2.2.6 information disclosure survey	16
2.3 implementation status of the nutrition improvement plan for students in rural schools in xingxian county	17
2.3. 1. Cognition status of student nutrition improvement program policy	17
2.3.2 current status of student health education work	17
2.3.3 status of meal service for students.....	17
2.3.4 status of food supervision.....	18
2.3.5 fund supervision status	18
Chapter iii analysis of problems and causes of implementing the "nutrition improvement plan" in rural schools in xingxian county	20
3.1 problems in the implementation of the "nutrition improvement plan" for rural schools in xingxian county	20
3.1.1 shallow knowledge of rural school nutrition improvement plan policies ...	20
3.1.2 the policy implementation of rural school nutrition improvement plan is not in place	21
3.1.3 inadequate supervision mechanism of policy implementation of rural school nutrition improvement plan.....	22
3.2 causes of problems in implementing the "nutrition improvement plan" policy for rural schools in xingxian county.....	23
3.2.1 the shortage of policy resources and the long-term absence of relevant culture education	23
3.2.2 there are defects in the policy design and the implementation difficulty is	23
3.2.3 incomplete policy operation mechanism.....	24
Chapter iv measures to promote the implementation of the nutrition improvement	

plan for rural schools in xingxian county	25
4.1 raise the awareness level of rural school nutrition improvement plan policies.....	25
4.1.1 the significance of implementing the policy of rural school nutrition improvement plan.....	25
4.1.2 attach importance to students' nutritional campus environment	26
4.1.3 strengthen policy publicity of the nutrition improvement plan.....	27
4.2 develop more operational implementation rules	27
4.2.1 specify policy implementation target	28
4.2.2 clarify the proportion and direction of financial input	28
4.2.3 provide sufficient canteen staff and carry out training for them	28
4.2.4 strengthen the infrastructure construction of the nutrition improvement plan	28
4.3 improve the operational mechanism of policy implementation	29
4.3.1 strengthening the diversified supervision mechanism of policy implementation.....	29
4.3.2 improve relevant incentive and constraint systems	29
4.3.3 effective implementation of the policy through legislation.....	29
Conclusion	31
References	32
Appendix	35
Acknowledgment	39
Personal profiles	40
Letter of commitment	41
Authorization statement	42

中文摘要

学生在生长、发育过程中，充足的营养必不可少。我国的很多农村义务教育的寄宿制学生由于家庭条件等原因，不能较好的享受营养均衡的餐食，导致身体不能健康的发展。目前我国偏远农村的学龄儿童上学远、吃饭难以及长期吃冷饭的问题一直是影响农村学龄儿童生长发育的不利因素，上述问题极易造成农村孩子营养不良，并且严重影响了农村地区学生的健康成长。本研究通过对兴县实施“营养改善计划”的 50 所中小学进行实施现状调查，结合相关理论知识，对营养改善计划在当地的开展情况进行分析，对当地学生、教师和家长对营养改善计划政策的认知度、落实程度和满意度等问题进行研究和分析，找出“农村学校营养改善计划”执行过程中存在的一些问题，在分析问题的同时，根据问题的性质提出相应的策略，给计划的进一步实施提供理论依据。

研究主要分为四个部分：

第一，从研究开展的背景、研究的目的和意义等方面分析总结开展此研究的意义所在。

第二，对兴县 50 所农村的学校实施学生营养改善计划政策的现状进行调研以及对调研的数据进行分析和总结。

第三，当前兴县农村学校学生营养改善计划实施存在的问题及成因。主要通过从目前现状的分析得出所面临的问题及成因。

第四，从对政策的认知、执行及完善运行机制几个方面研究，具体探析完善兴县农村学校学生营养改善计划有效实施的策略。

关键词：农村学校；营养改善计划；政策实施；研究；对策

ABSTRACT

In the process of growth and development of students, adequate nutrition is indispensable. Many boarding students in rural compulsory education in our country can not enjoy well balanced meals due to family conditions and other reasons, resulting in unhealthy physical development. At present, the problems of school age children in remote rural areas in China who go to school far, eat hard and eat cold food for a long time have been the adverse factors that affect the growth and development of school age children in rural areas. In this study, 50 primary and secondary schools implementing the "Nutrition Improvement Program" in Xingxian County were investigated and the local development of the nutrition improvement program was analyzed by combining relevant theoretical knowledge. To study and analyze the local students, teachers and parents 'awareness of the nutrition improvement program policy, the subsidy system, and the degree of implementation and satisfaction, and try to discuss and summarize the existing problems in the implementation of the nutrition improvement program policy. And put forward the countermeasures to solve the problem, to promote the in-depth implementation of the nutrition improvement plan policy has strong practical significance.

The research is divided into four parts:

First, the significance of this study is summarized from the background, purpose and significance of the research.

Secondly, the present situation of implementing the policy of student nutrition improvement plan in 50 rural schools in Xingxian county is investigated, and the data of the investigation are analyzed and summarized.

Third , the problems and causes of the implementation of nutrition improvement plan in rural schools in Xingxian County . Based on the analysis of present situation , the problems and causes of the present situation are analyzed .

Fourth, from the policy cognition, the execution and the consummation operation mechanism several aspects research, the concrete analysis consummates the Xingxian countryside school student nutrition improvement plan effective implementation strategy.

Key words: The countryside school; Nutrition improvement plan; Policy implementation; Research; Countermeasure

第一章 绪论

1.1 研究背景

1.1.1 落实公平教育的需要

教育公平主要是机会的公平，基本要求是要让所有公民都能够享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体”；“教育的公平，是教育民主的一个重要的内容，人们应该不受政治、经济、区域等因素的限制，所有人享有平等的受教育的权利。但目前我国在义务教育阶段存在发展不均衡的问题，主要体现在城乡教育发展不均衡的现象。2011年，《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国办发[2011]54号）实施，明确提出为了“贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，进一步改善农村学生营养状况，提高农村学生健康水平，加快农村教育发展，促进教育公平”的政策目标。实施《营养改善计划》政策有利于促进我国城乡教育的均衡发展，是实现我国城乡教育公平和落实国家德智体全面发展教育方针的重要举措。公平一直是人类所追求的，社会公平则是社会主义核心价值观的重要组成部分，为实现社会公平，应以教育公平为起点，而教育投入是实现教育公平的有效手段，教育政策是实现教育公平的必要保障。目前，我国推行的营养改善计划”是向农村学生倾斜，这可以更好的解决城乡、区域的义务教育不公平问题。

1.1.2 儿童营养问题引起全球关注

儿童是祖国的未来，儿童的健康成长离不开合理的膳食，良好的营养。到目前为止，世界上已经有一百多个国家为学龄儿童提供了供餐计划，旨在改善学生的营养，提高其身体素质和智力的发展，让学龄儿童能够健康的成长。儿童的营养问题是当今世界各国都什么关注的问题，如何能合理的提升儿童的营养，是各国都在积极探索的问题。早在一百多年前，法国就开始实施了学校供餐计划，并且颁布法律来保证计划的顺利进行。日本也制定了学龄儿童的午餐计划，免费为学龄儿童提供午餐，保证儿童的营养能跟的上身体的发育。加拿大、澳大利亚等国也制定了学校午餐法案，保障学龄儿童的营养。欧美发达国家无不重视学龄儿童的营养问题，纷纷制定相关的法律来解决该问题。同时，有许多发展中国家也纷纷效仿，确保营养供餐计划的实施。

学龄儿童的营养问题受到了全世界的关注，儿童的健康成长得到了世界各国的重视，只有儿童能健康的成长，国家的未来才有希望。儿童的健康成长离不开合理

的膳食，但由于经济等方面的原因，儿童营养的摄入并不是十分均衡，这就导致了他们不能健康的成长，体力和智力的提高都受到了限制。如何能提高学龄儿童营养均衡是我们值得关注的问题。

1.1.3 我国对此关注较少

我国对学龄儿童的营养问题长期重视不足，没有重视到营养对儿童发展的重要性，对农村学龄儿童的营养问题更是关注不足，这与我国经济发展的水平有很大的关系。到目前为止，我国还是一个发展中国家，经济还比较落后，农村经济更是较差，我国到目前为止还有一千多万人口没有脱贫，经济的落后导致很多贫困家庭的孩子在学校寄宿的时候营养得不到均衡的发展，贫困地区在营养提升计划方面还没有全面展开，当地政府对教育领域的投资更是不足，没有资金的扶持，对学龄儿童营养方面的投入就得不到保障。很多地方对学校的硬件投入较大，把教育资金主要用于新建教学楼等项目上，而对学生的健康发展重视不够，没有重视到学生的营养问题，认为这是家长该考虑的问题，没有把这一问题上升到国家战略的高度，也是我国目前对学龄儿童营养问题关注不够的一个很大原因。由于政府部门重视不够，教育部门没有积极推进营养发展计划，使偏远农村学校的儿童上学远、吃饭难以及长期吃冷饭的问题影响农村学龄儿童生长发育的问题一直都不到解决。

地方政府对此关注较少，导致农村的寄宿制学校的儿童存在大量的供餐不足的情况，有很多贫困地区的学龄儿童的营养问题得不到改善，很多儿童由于营养不良而影响身体的正常发育，这是今后要极力解决的问题之一。而欧洲有些国家在一百多年前就开始改善学龄儿童营养计划，这与我们形成巨大的反差，日本也在上世纪40年代就开始改善学生的营养，50年代在全国普及，发达国家甚至有一些发展中国家也走在了我们的前面，这不得不让我们反思。值得庆幸的是，我国已在2011年决定开展农村学校学生的营养改善计划，改善偏远地区农村学生的营养状况。为了实现这一目标，截止到2013年，国家财政已经安排专项资金达300多亿元来完成此项计划，通过改善农村寄宿制学校的就餐条件，^①给家庭困难的寄宿制学生发放生活补贴，确保他们能健康快乐的成长。我国政府已经意识到我们在部门偏远地区农村儿童营养不良的问题，正在研究逐步解决该问题。改革开放后，国家经济迅速发展，人民生活水平有极大的改善。在城市里的家长开始为孩子营养过剩而担忧的时候，仍有不少贫困农村的孩子在学校饿着肚子上课，导致营养不良和声场迟缓。对此，国家就必须高度重视，进而予以干预。促进学生健康成长，是教育工作的出

^① 宋乃庆,邵忠祥.农村义务教育学生营养改善计划实施的问题与对策研究.中国教育学刊, 2014,10,1-4.

发点和落脚点,实施学生营养改善计划,为学生的健康成长打下良好的基础。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

从 2011 年 9 月开始,我国就开展了贫困山区农村学生营养改善计划,兴县的农村学校也开展了此项计划,笔者将通过问卷调查法、访谈法等研究方法,科学分析其存在问题的原因,找出存在的问题,提出合理的建议,旨在促进农村教育和城市均衡发展、实现城乡教育公平,让农村的学龄儿童也能和城市的孩子一样享受国家的好政策,能够健康快乐的成长。

1.2.2 研究意义

从实践的角度来看,本研究选取兴县 50 所学校作为调研对象,区域覆盖兴县三分之二的面积,调研用时超过 4 个月。通过采用问卷调查和访谈的研究方法,旨在通过对 50 所学校的校长、学生、家长等展开调查,了解学生营养改善计划在兴县落实的情况,找出此计划在落实过程中遇到的问题和阻力,提出合理的建议,为改善学生营养的进一步工作提供理论依据,为地方政府制定相关政策提供参考,为学生营养计划的进一步开展保驾护航。

1.3 国内外研究综述

1.3.1 国外研究综述

对于学生营养的研究,欧美发达国家的起步比较早。法国和英国早在一百年前就开始对此项目的研究,并且有了比较完善的模式。美国和日本、澳大利亚等国也积极探索,积极制定相关政策法规,让此项目有法律依据,使项目能够更好的开展。

在法律法规的制定方面,美国走在了最前面,关于学校营养餐的法律十分完善,譬如美国在 1945 年制定了《全国学校午餐法案》等^①,早在 70 多年前就制定了相关的法律规定,保障学龄儿童的营养得到保障。后来还先后颁布了《营养改善法》、《学校午餐白皮书》等,这些法律是儿童的营养计划的顺利实施的法律依据。澳大利亚也在 1950 年到 1975 年之间一共颁布了《学校午餐法》《营养改善法》等十几部法律,保障学生的营养餐,通过法律的颁布,使学生营养计划法制化。^②巴西是在不发达国家中在营养计划实施走在了前列,1985 年巴西通过颁布法律规定,为所有公立学校的小学生提供免费午餐^③,到了 2008 年法律规定所有中小學生均可享用

^① 袁春林.营养改善计划在农村实施过程中的教育性问题研究——以重庆市 C 县为例.西南大学硕士论文,2013.

^② 熊丙奇.学生营养餐,好事如何办好.中国教育报,2012,3.

^③ 张帆,张倩,胡小琪.国外学生营养餐的发展对我国的启示.中国食物与营养,2013,8,5-8.

免费午餐，减少儿童的营养不良率，通过免费午餐的合理膳食，解决学生营养不良、体重不足、体重超标等问题。

日本在关注学龄儿童的营养问题方面也做的很好，从 1887 年开始，日本的山形县就开始给家境贫寒的孩子提供免费的饭团等午餐，到了 1945 年，日本政府开始对所有大城市的学生提供午餐，到了 1947 年，日本开始对全国的 500 万儿童提供免费午餐。到了 1955 年，日本开始立法，免费午餐作为校园生活的一部分，在全国普及。目前，日本政府通过基金会的形式，由各个基金会向学校拨付资金用来改善学龄儿童的营养问题，向支付不起 3 美元午餐的孩子提供免费午餐^①。

美国的学校供餐计划主要是州政府主导，州政府对整个计划实行财政支持，将资金拨付给学校，学校负责食物的采购、烹制、供应等。

1.3.2 国内研究综述

国内学者对营养改善的研究主要集中在食品安全、食堂设施建设、食物浪费、后勤人员待遇及素质方面的研究。

关于食品安全方面，李明研究认为，学生营养改善计划在执行过程中，由于个别地方学校食堂出现食物中毒的事件，造成了不良的影响，有些地方及学校在计划实施的过程中，对食物的采购、运输、加工过程中缺乏必要的监督，在多个环节都出现了问题^②。在食物的采购过程中有以次充好的现象，在食物的运输过程中出现运输时间过长，食物出现变质的现象，在食物的加工过程中出现不卫生的情况，这些安全隐患都给学龄儿童的健康带来影响，会给营养改善计划的实施带来负面的影响，导致很多家长对营养改善计划持怀疑的态度。

关于资金安全问题，王建华研究发现很多地方在实施营养改善计划过程中有资金使用不透明的情况，很多学校存在虚报学生人数的问题，很多学校的学生已经毕业，但还在享受营养餐的情况。很多地方的学校很少公布食堂的财务情况，家长们对学校的食堂对营养改善计划的资金使用情况毫不知情，对学校缺乏有效的监管，导致政府拨付的资金不能全部用于学龄儿童身上。在食物的采购中，采购的价格普遍高于市场的价格，导致营养改善计划的资金严重缩水。资金的安全问题也是实施学生营养改善计划过程中亟待解决的一个问题之一。如何把项目资金都用到学生身上，是每个营养改善计划的执行者应该考虑的问题。

在食堂建设方面，赵程峰通过对江西省的 20 所学校调研发现，在江西省的农

^① 王建华.为了国家的未来.北京,中国发展出版社, 2009,267.

^② 李明.发展型社会政策视角下农村中小學生“营养餐”分析.青年文学家, 2013,12,242—243.

村学校，只有不到百分之七十的学校有食堂，大部分参见营养改善计划的学校，用餐环境非常差，卫生状况根本不达标，食堂设施简陋，没有食物存放和保鲜的场所，极大的限制了营养改善计划的实施。

在用餐浪费方面，由于很多学校没有食堂或食堂条件差，很多学校采用购买成品的形式供应营养餐，主要有鸡蛋、面包等，很多学生由于营养餐形式的单一而对营养餐不感兴趣，使营养改善计划失去了它的意义，造成了不必要的浪费。根据张国华的调查研究表明，当地有百分之七十的学生排斥营养餐，由于学生的挑食，学校对学生的教育不够，也造成了资源的浪费。

食堂工作人员素质方面，郑天如认为，农村学校食堂的工作人员大部分来自农村的农民，他们缺乏必要的营养知识，在烹制食物的过程中，形式单一，缺乏营养搭配，也难以吸引学生，导致营养计划没有实现最初的目的^①。当前对农村学校食堂工作人员的培训也迫在眉睫，应该培训他们的营养知识，烹饪技术。但是由于经费的不足，此项工作还有待于进一步加强。^②

1.3.3 已有研究评述

从国外的学校供餐制度及营养改善计划来看，国外在这方面的经验很值得我们去借鉴，国外一百多年的经验我们应该吸取，譬如美国、日本等国的立法，我们也应该在营养改善方面进行立法，通过法律来对营养改善计划进行保障，在计划实施的过程中有依据。我们也应当学习国外政府关于营养改善计划的一些相关的政策，在项目实施过程中的一些细节也是值得我们关注的。国内学者的研究也有他们各自的特点，但是也有许多不足之处。许多学者在营养改善计划在实施过程中遇到的问题像如何对实施者进行监管等问题还没有较好的解决方案，笔者旨在研究过程中找出解决此类问题的方法。

1.4 研究的方法和思路

本文主要用文献分析法、问卷调查法和访谈法，通过对国内外的文献进行分析，向兴县 50 余所学校的学生、家长发放问卷，同个别家长进行访谈的形式，掌握山西省兴县地区农村义务教育学生营养改善计划的实施情况展开研究，找到在本地区在农村学校实施营养改善计划中遇到的问题，并提出解决问题的办法，为相关部门提供理论依据。

^① 郑天如.农村义务教育营养改善计划的实施困境及对策分析.教学与管理, 2015,2,44-47.

^② 马文起.营养改善计划实施的成效、问题及对策.教学与管理, 2013,6,13-15.

1.4.1 研究的方法

本文的研究方法主要有：文献分析法、问卷调查法、访谈法等。研究基本框架为规范研究，以典型案例进行补充论证。

（一）文献研究法

通过查阅有关学生营养供餐计划的论著、书籍、文件、资料，汲取其中有益的知识内容，积极借鉴现有的研究成果，为本研究提供理论支持。通过国内外的专家学者对学生营养计划提升方面的资料进行研究，分析他们在研究过程中使用的方法和手段，学习国内外学者的先进的经验用来搞调查研究，获得理论上的支撑。

（二）实地调查法

笔者通过对山西省兴县地区 50 所实施营养改善计划的学校、学生、教师和家长进行实地调查、走访，通过对他们的走访调查，掌握最基本资料。

（三）问卷调查法

通过向山西省兴县地区实施义务教育学生营养改善计划的县级教育行政部门发放问卷调查表；向兴县地区实施营养改善计划的学校的教师、学生、家长发放问卷调查表，通过回收的调查表找出问题所在。

（四）访谈法

通过对兴县地区教育行政部门的管理人员、农村学校的校长、老师、个别学生进行访谈，了解营养改善计划的实施现状、困难问题。

1.4.2 研究的思路

关于如何在农村学校开展学生营养改善计划这一项目，笔者通过大量阅读查找国内外相关的文献资料，在吸取国内外优秀学者提出的理论的基础上，了解国外和国内学生营养改善计划开展较好的国家和地区是如何运行这个项目的，并在此基础上找出各国在实施此项计划的政策法规，管理的策略，遇到的问题等。

在进行文献资料分析的同时，通过走访，发放调查问卷，个别访谈的形式收集资料和数据，找到实施学生营养改善计划中遇到的问题。

通过对调查结果进行分析，找出兴县农村学校实施学生营养改善计划过程中遇到的问题，结合兴县本地区的实际情况，提出解决问题的办法，给各级政府提出较好的建议。

1.5 相关概念界定

1.5.1 农村学校

农村是指以从事农业生产为主的农业人口居住的地区，同城市相对应，也叫乡

村。农村学校即乡村里的学校，本文里的农村学校指的是将范围缩小至兴县行政区划范围内的村级教学单位，是学生营养改善计划的实施主体之一。

1.5.2 营养改善计划

营养改善计划是近年来我国实施的一个关注农村贫困地区学龄儿童营养的一个项目，这个项目旨在帮助贫困地区的学生摆脱营养不良的现象。从2011年9月开始，在贫困地区的农村学校开展改善学生营养的计划试点工作，为农村学龄儿童提供营养补助，每个学生补助三元，此项计划旨在改善贫困地区学龄儿童营养不良的现状，通过财政补贴，让更多的学生通过在学校补餐等形式使自身的营养状况得到改善，提供学龄儿童的体力和智力。此计划是我国第一个向贫困地区学龄儿童补助伙食的项目，得到了很多人的关注。

1.5.3 政策实施

政策实施又叫政策执行，对于其完整定义众说纷纭，至今还没有形成统一的意见。但其中较有影响的是美国学者查尔斯·O·琼斯认为：“政策执行是将一项政策付诸实施的所有活动，而解释、组织和应用则是诸多活动中最重要的三种。所谓解释就是把政策内容转化为一般人能接受的和可行的计划和指令；所谓组织就是设立政策执行机构，拟订使政策内容生效的措施，以期实现政策；所谓应用就是由执行提供日常的服务和设备，支付各项经费，从而达到既定的政策目录。”^①我国学者宁骚认为：“公共政策执行就是政策执行主体为了实现公共政策目标，通过各种措施和手段作用于公共政策对象，使公共政策内容变为现实的行动过程。公共政策执行的本质是遵循政策指令所进行的变革，是将一种政策付诸实施所有行动的总和”^②殷江认为，政策执行是一个动态的过程，它是政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种活动，将政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定政策目标的活动过程。^③

本文中的政策实施是指政府制定的政策被采纳后，通过各种手段，将理论性的概念转变成实际行动的过程。主要指学生营养改善计划的政策制定后，各级政府将此政策如何落实到实处。

^① Charles O.Jones.An In troduction to the Study of Public Policy.Monterey,California:Brook/Coles Publishing Company,1984.P166.

^② 宁骚.公共政策学.北京，高等教育社,2003,366 .

^③ 殷江.昆明市下马村失地农民社会保障政策执行研究.云南，云南大学硕士毕业论文，2011.

1.6 课题研究的理论基础和政策基础

1.6.1 课题研究的理论基础

农村义务教育学生营养改善计划是国家在教育领域实施的一项重大惠民政策，本研究主要在两个方面的理论基础上开展。

（一）教育公平理论

教育的公平，是教育民主的一个重要的内容，人们应该不受政治、经济、区域等因素的限制，所有人享有平等的受教育的权利。孟子也主张每个人应当享有平等的受教育的权利，教育的公平理论提倡无论民族、地域、经济，让所有受教育的人享有相同的教育质量，所有人在享受教育这一公共资源的时候，不应该有偏差。在教育受到地域、经济等因素的影响之下时，应该人为的进行干预，确保每一位受教育者都能够平等的享受公共的社会资源。只有在教育上追求公平，才能确保每一位公民真正意义上的平等。国外的学者也一直主张教育公平论，他们认为教育资源是社会的公共财富，应该保证每一位公民都享有受教育的权利，接受相同高质量的教育是每个公民的权利。如何把教育资源平等的分配给每一位接受教育的人，是确保教育公平的人毕生追求的目标。在我国，由于存在城乡差距的问题，教育的公平化一直是教育部门力求解决的问题，我国的教育部门在政策方面一直向农村偏远山区倾斜，目的就是为了追求教育公平，保证每一位公民享有平等的接受教育的权利，能够分享国家的教育资源。

（二）义务教育均衡发展理论

义务教育均衡发展理论均衡，是实现教育可持续健康发展的前提和保障。国外研究较少提及均衡的问题，更多的是对于教育公平的论述。义务教育均衡发展是近年来我国教育研究和管理实践的热点和重点，着重考核教育资源的分配是否均衡。旨在通过相对均等的分配教育资源，缩小城乡、地区间的差距，逐步实现教育公平。

均衡发展是手段，教育公平是目标。提倡教育公平，如果没有均衡发展作为基础，那么在经济落后、条件较差、师资队伍水平不高的地区和学校，就很难能保障每生都能平等的享受受教育的机会和权利，教育公平所强调的起点公平、过程公平结公平就无法实现。但是同时，要求均衡发展是相对的均衡，是指努力缩小地区之间城乡之间和学校之间的差距，不能片面认为是平均主义。在支持基础较弱的地区和校发展的同时，要鼓励条件较好的地区和学校优先发展。

1.6.2 课题研究的政策基础

《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》府主导、试点先行、因地制宜、突出重点”的原则，稳步推进，不断提高农村学生的营养健康水平。

（一）国家试点的政策内容

1. 启动国家试点。由中央财政全额出资，按每生每天 3 元、每年在校时间 200 天计算，为试点地区的农村义务教育阶段学生提供膳食营养补助。2014 年 11 月，中央财政安排资金将补助标准提高到每生每天 4 元，并于当月起执行。

2. 支持地方试点。积极鼓励各地开展地方试点，主要以贫困地区、民族地区、边疆地区、革命老区等为重点。中央财政对省级试点工作开展较好的省份，给予资金奖补。

3. 改善就餐条件。要求各地将营养改善计划实施学校的食堂建设项目纳入到重点规划，充分整合利用农村学校校舍改造工程资金和农村中小学校舍维修改造资金等中央专项，开展食堂建设，保证学校食堂硬件设施建设能尽快达标。

中央财政专门安排食堂建设资金，专项用于中西部地区农村学校食堂条件改善。

4. 鼓励社会参与。倡导并鼓励社会组织、民间团体和公益力量，在各级政府统筹协调下，积极参与推进农村义务教育学生营养改善工作。

5. 完善家庭经济困难寄宿学生生活费补助政策。从 2011 年秋季学期开始，中央财政将家庭经济困难寄宿学生生活费标准每生每天提高 1 元，达到小学每生每天 4 元、初中每生每天 5 元，全年按 250 天计算。积极鼓励各省扩大补助范围，对中西部地区落实这一补助标准所需要的资金进行 1:1 配比。

（二）山西省级试点的政策内容

山西省制定的农村义务教育学生营养改善计划实施方案，除按国家要求落实各项措施以外，提出积极开展省级试点、实现营养改善计划全面覆盖，提高农村寄宿生生活补助标准、扩大补助范围，明确了保障营养改善计划顺利实施的工勤人员的配备来源和工资发放问题。

1. 全面实施省级试点工作。从 2012 年春季学期开始，全面实施农村义务教育学生营养改善计划。省级试点的营养膳食补助标准与国家试点标准相同。所需资金由省与州(市)共同担，分担比例分五个层次，按各地财政收入状（国办发[2011] 54 号）要求，从 2011 年秋季学期开始，在《中国农村扶贫开发纲要(2011--2020 年)》和有关文件规定中所确定的 680 个集中连片特殊困难地区，启况的不同而有

所区分。

2. 建立完善寄宿学生生活费补助政策。从 2011 年秋季学期开始，国家提高对家庭经济困难寄宿学生生活费补助标准。山西省从 2012 年春季学期开始，将补助范围扩大到全省农村义务教育所有寄宿学生，所需资金由中央、省、州（市）共同分担。

3. 加强工勤人员配备。要求县级人民政府为农村学校食堂配备合格工作人员并妥善解决从业人员的工资待遇和专业培训等问题。对外聘用食堂临时工勤人员，支付聘用人员工资，经费由当地政府自筹。

第二章 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施现状

为了更好的了解《学生营养改善计划》取得的成绩，了解在实施此计划的过程中遇到的问题，并根据兴县的具体情况，制定了本次的调查方案。

2.1 调查的设计

2.1.1 调查的目的

本调查的目的主要在于通过对学生和教师进行问卷调查和访谈，找出当前学校中存在的问题，从而有针对性的找寻解决方式，以期对我们今后的农村学校有效实施学生营养改善计划政策有所帮助。

2.1.2 调查对象

为了调查此项政策在兴县的实施的具体状况，笔者选取的 50 所村级学校覆盖了兴县 60% 以上的地区，跨了包括蔚汾镇、瓦塘镇、康宁镇、高家村镇、蔡家会镇在内的 5 个镇和蔡家崖乡、贺家会乡、孟家坪乡、赵家坪乡、圪达上乡、东会乡、固贤乡、奥家湾乡在内的 8 个乡，平均每个乡镇调研 3-4 所村级学校，其中，学生主要选择 3-6 年级的小学生和 7-9 年级的初中生。

2.1.3 调查的工具

本研究的重点是通过深入的调查，了解农村学校营养改善计划在实施的具体过程中取得了哪些成效，并提出相应的对策建议。针对不同的对象，分别设计了教师问卷、学生问卷、家长问卷。教师问卷主要是针对《营养改善计划》政策执行的现状和影响因素两个方面的问题进行调查。学生是政策受益者，充分考虑学生对营养餐的满意情况及建议，还针对学校领导进行了影响政策执行的各种因素问卷调查。

2.1.4 调查的实施

本次调查共发放学生问卷 350 份，收回 345 份，有效问卷 340 份，有效回收率为 97.1%；总共发放教师问卷 200 份，回收 117 份，其中有效问卷 145 份，有效回收率为 91.7%；发放家长问卷 270 份，回收 258 份，有效问卷 255 份，有效回收率为 98.1%。调查样本分布见下表：

表 2-1 抽样调查教师样本分布情况

乡镇	人数	学校类型		教师性别	
		小学	初中	男性	女性
蔚汾镇	9	9		4	5
瓦塘镇	11	5	6	4	7
康宁镇	8	8		3	5
高家村镇	10	4	6	3	7
蔡家会镇	16	6	10	6	10
蔡家崖乡	12	7	5	3	9
贺家会乡	6		6	1	5
孟家坪乡	15	7	8	6	9
赵家坪乡	8	8		3	5
圪达上乡	9		9	4	5
东会乡	12	5	7	4	8
固贤乡	15	5	10	4	11
奥家湾乡	14	7	7	4	10
合计	145	71	74	49	96

表 2-2 学生样本抽样分布情况

	年级							合计
	三年级	四年级	五年级	六年级	七年级	八年级	九年级	
人数	25	101	71	27	33	65	18	340
百分比	7.4	29.7	20.9	7.9	9.7	19.1	5.3	100

2.2 调查结果分析

2.2.1 学生营养改善计划政策认知情况调查

笔者通过数据调查发现学生、教师以及家长对于学生营养改善计划有一定的了解，但还是少之甚少。对于国家这项惠民政策，超过 80% 的学生表示不太了解，这个数据有些意外，其中不乏学习成绩不错的学生。他们认为学校能给改善伙食就不错了，不会去考虑具体怎么改，改到什么程度；其次是家长，有超过 70% 的家长也表示不了解这项政策，这个数据也着实令人震惊。每一位家长是最在乎孩子身体健康的，但是对于这项政策大部分家长不了解，还有一部分表示听都没有听过；而有 64.8% 的教师对此政策了解，但是也仅仅是限于听说过，对其具体内容及如何实施基本是不了解。很明显，学校领导和教师对于教育部门下发的文件了解较多，也反映出地方政府和学校对上级政策的宣传不到位。因此，加大对此项政策的宣传力度，是十分必要的，要想把此项计划执行好，要得到老百姓的认可，并不是简单的一件事。

表 2-3 对营养改善计划政策的认知情况统计

分类	学生	百分比	教师	百分比	家长	百分比
十分了解	21	6.2	36	24.8	44	17.3
了解	35	10.3	58	40	32	12.5
不太了解	152	44.7	31	21.4	97	38
完全不了解	132	38.8	20	13.8	82	32.2
合计	340	100	145	100	255	100

其二，学生、教师及家长对学生营养改善计划政策的获取渠道

表 2-4 是对学生进行的调查，数据显示，有 23.8% 的学生获知这个政策是经过学校通知，有 30.3% 的学生是经过网络信息得到消息。而只有 4.1% 的学生是经由村委会宣传得知。这也映证了前文所述，地方政府的宣传渠道十分不畅。说明在实施营养改善计划之前，政府没有做好宣传的工作或者说宣传的力度还不够，使农村的家长不能够很好的了解国家的政策，不能很好的配合计划的实施。

表 2-4 学生对营养改善计划政策相关信息获取渠道情况统计

分类	学校通知	家人告知	同学谈论	网络获知	媒体获知	村委宣传
学生数	81	65	17	103	60	14
百分比	23.8	19.1	5	30.3	17.6	4.1

2.2.2 学校营养教育教学情况调查

表 2-12 学校开设营养教育相关课程情况统计

分类	已经开设并按时教学	已经开设但偶尔教学	还未开设此课程	合计
人数	13	186	141	340
百分比	3.8	54.7	41.5	100

对于学校而言，仅仅从食物上改善学生的就餐标准是远远不够的，要想从本质上落实“学生营养改善计划”政策，就需要从教育入手，开设营养学课程，让学生自己掌握营养的搭配知识，随时随地改善自己的营养配比。但是从调研当中，我们了解到，当前在兴县的农村学校中，仅仅有 3.8% 的学生提出其所在学校已经开设了这门课程，并可以保障正常授课。剩下的有 54.7% 的学生表示其所在学校尽管开设此类课程，却一般不会请老师来上课。另外 41.5% 的学生干脆表示学校压根没有开设此类课程。除了对学生的教育，学校还存在对教师以及后勤人员培训缺失的情况，在访谈当中，很多教师表示，学校将主要精力放在考试成绩之上，总希望能够培养

出一个可以考入市重点学校的学生，提升学校的影响力。根本不会去组织教师、后勤员工参加任何的培训。学校负责人队此项计划的重视也非常不够，大部分学校并没有开始营业教学课，学生、老师、食堂工作人员都对此了解甚少，作为比较专业的课程，没有请专业的老师给予讲解，这也是当前大部分学校的现状，农村学校要想开设营业教育的相关课程难度还是非常大的，首先，资金方面有问題，大部分农村学校请不到专业的营养师给学生开设此课程，没有资金加强食堂员工的培训，对营养改善没有形成一个概念。

2.2.3 对学校就餐环境满意度调查

表 2-6 餐厅存在问题调查情况统计

	餐厅卫生状况堪忧	餐厅面积较小,拥挤不堪	餐桌餐椅配套不完善	地面油腻湿滑	餐具不卫生,无消毒设施	合计
学生数	24	93	72	88	63	340
百分比	7.1	27.3	21.2	25.9	18.5	100

表 2-5 和 2-6 是对学校就餐环境是否满意对学生进行的满意度调查。从表 2-5 统计数据可知，有超过六成的学生对当前的学校提供的就餐环境表示不满意。具体到细节上，从表 2-6 结果得知，7.1%的学生认为餐厅的环境不容乐观，27.3%的学生表示其所在学校的餐厅面积较小，遇到饭点，便十分拥挤，无法正常用餐。这对政策的顺利实施起到极大的消极作用。另外，有 21.2%的学生认为餐厅的桌椅板凳等硬件设施不够用，很多学校的学生甚至连吃饭的桌椅也没有，很多学生吃饭都是蹲在地上吃，既不干净也不卫生，排队吃饭不仅影响心情，还会占用大量的时间。而对于餐具卫生表示不满意的学生占 18.5%，这些学生在访谈中提到，碗筷经常清洗不干净，会有食物残渣。究其原因，是因为后勤人员短缺，必要时还需要学校教师临时帮忙。这些问题不是短时间内就能解决的。地方政府受制于经济条件的约束，后勤人员的短缺，归根到底还是由于资金短缺造成的。

2.2.4 营养改善餐品质量调查

表 2-8 学生对餐品质量满意度情况统计

分类	十分好吃	比较好吃	一般	不太好吃	十分难吃	合计
学生数	10	47	60	105	118	340
百分比	2.9	13.8	17.6	30.9	34.7	100

表 2-9 学生对餐品营养性满意度情况统计

分类	营养	比较营养	一般	不营养	不清楚	合计
学生数	20	33	97	139	51	340
百分比	5.9	9.7	28.5	40.9	15	100

改善营养的目的在于给学生提供良好的伙食，但是从对学生的调查中可清楚的看出，对当前学校提供的伙食而言，有 30.9% 的学生表示不太好吃，有 34.7% 的学生表示十分难吃。和以前相比，只是每天多了一袋牛奶和一个鸡蛋，其他的饭菜质量反而比改善之前有所下降。而在对学生进行营养性满意调查时，有 40.9% 的学生认为改善后的食品并没有多少营养可言，甚至还有 15% 的学生对于是否有营养不知情，可见，学校的营养教育存在着极大的缺失。很多学生甚至认为开设此计划是多此一举，由此可见，对学生加强营养教育是非常重要的。学生

2.2.5 营养改善计划经费使用情况

表 2-10 餐厅后勤员工情况统计

分类	员工超员	员工正好	员工不足	合计
人数	20	33	92	145
百分比	13.8	22.8	63.4	100

表 2-11 营养改善计划政策财政经费是否够用情况统计

分类	足够使用	刚好够用	根本不够	合计
人数	5	15	125	145
百分比	3.4	10.3	86.2	100

后勤人员是营养改善计划得以顺利开展的又一个重要影响因素，因为食品的采购、加工、给学生发放以及餐厅的卫生等都需要有足够的工作人员参与。而学校经费本身就不足，正常的教学开支已经让学校力不存心。如表 2-10 和 2-11 数据所示，有 63.4% 的教师认为当前的后勤工作人员数量急剧短缺，并且有 86.2% 的教师认为教育部门和财政部门仅仅划拨了用于改善餐品的经费，却没有附带相应的配套设施提升经费，有些学校为了改变学生就餐环境，省吃俭用，从改善食物的经费中节省开支，用来扩建食堂或招聘更多的后勤人员，拆东墙补西墙的情形比比皆是。这样不仅不能提升学生的营养水准，还有可能造成家长的误解。影响政策的正常推进。由此可见，营养改善计划不是简单的发放几个面包，几袋牛奶就能够解决的，它不仅仅是当地学校就能够解决的了，需要政府的大力扶持，地方政府的财政、教育

部门应当加大对教育领域的投资力度，在划拨了用于改善餐品的经费的同时，附带相应的配套设施经费，改变农村学校学生的用餐环境，只有环境改善了，食堂管理人员的数量得到保证，素质得到提高，食堂管理水平得到提高，整个营养改善计划才有意义。当然，这些都离不开资金，要想让营养改善计划更好的进行下去，政府部门还应当加大资金的投入力度，不能仅仅划拨改善餐品的经费，要从全局出发，让整个配套的经费得到保证。

2.2.6 信息公开公示情况调查

表 2-7 对营养改善计划政策实施信息公示情况统计

分类	学生	百分比	教师	百分比	家长	百分比
每周公示	28	8.2	7	4.8	20	7.8
每月公示	35	10.3	21	14.5	31	12.2
每季度公示	43	12.6	23	15.9	25	9.8
每学期公示	89	26.2	49	33.8	77	30.2
每学年公示	101	29.7	29	20	45	17.6
从不公示	44	12.9	16	11	57	22.4
合计	340	100	145	100	255	100

对于营养改善计划实施过程中财务状况以及采购信息的公示，是政策能否深入人心，资金能否得到合理使用的最佳解决办法。但是从调查数据可知，兴县所有的学校都不会及时将信息对外公示，在学生看来，学校公示一般会在每学期或者每学年进行一次，简单地将费用在学校宣传栏上张贴几天就完事。一旦公开不及时，极有可能造成暗箱操作，侵吞公款的情况。因此，学校领导需要对此引起重视。此外，家长作为学生的监护人，对其食品安全负有极大的义务，而从访谈结果可知，兴县所有接受调查的学校当中，没有一所学校聘请家长担任监督员，对此，很多家长都提出了质疑。根据调查得知，如何让专项资金的每一分钱都能花在学生身上，这是我们的十分关注的，从调查结果发现，大部分学校对食堂运营的财务制度不透明，导致很多家长对此不太满意。目前，对营养改善计划的专项资金还没有形成一个有效的监督机制，谁来监管资金能用在学生身上，是每个家长关心的问题，如何能对学校进行监管，谁来监管是下一步应该解决的问题。

2.3 兴县农村学校“学校学生营养改善计划”政策实施现状

2.3.1 农村学校对学生营养改善计划政策的认知现状

在没有实施“学生营养改善计划”政策时，人们对其的认识可能仅仅是学生营养改善，就是在家家长为了孩子的身体健康会制定一个短期内的这样一个计划。笔者通过对学校、教师、家长以及学生的访谈调查了解到有很少一部分家长能认识到学生营养改善的重要性，大部分家长认为只要孩子吃饱就可以了；而对于学校食堂对学生营养改善几乎没有意识到，认为孩子能吃饱就可以了。比如，A 家长说：只要孩子能吃饱，营养肯定就能跟上，不需要去专门去进行学生营养改善；B 校长说：学校就是孩子们学习的地方，孩子营养的改善问题属于是家长的事。

在实施学生营养改善计划后，笔者通过数据调查发现学生、教师以及家长对于学生营养改善计划有一定的了解。对于国家这项惠民政策，超过 80% 的学生表示不太了解。他们认为学校能给改善伙食就不错了，不会去考虑具体怎么改，改到什么程度；其次是家长，有超过 70% 的家长也表示不了解这项政策。很明显，学校领导和教师对于教育部门下发的文件了解较多，也反映出地方政府和学校对上级政策的宣传不到位。

2.3.2 学生健康教育工作的现状

《山西省人民政府办公厅关于农村义务教育学生营养改善计划的实施意见》明确提出：“要加强营养教育。各地、有关部门要充分利用各种宣传教育形式，向学生、家长、教师和供餐人员普及营养科学知识，培养科学的营养观念和饮食习惯。2009 年，兴县政府从外地专门抽调了一些领域像食品安全、膳食营养的专家若干名，专门对食品安全问题和合理膳食问题进行检查。

2.3.3 学生供餐现状

（一）食堂硬件实施状况

营养改善计划经过认真的实施后，兴县县政府为了确保学校具备达标的供餐条件，想方设法改善各个学校的食堂的硬件条件，改建扩建学校的食堂，使其能更好的为学生服务，满足营养提升计划实施的硬件要求。

1. 实施前的学校食堂硬件现状

2009 年以前，兴县的中小学学校的食堂条件较差，很难保证学生的正常营养。计划启动后，在短短的几年间迅速提高了全县学校食堂的硬件条件，为实施此项计划打下了良好的基础。

笔者从兴县学生营养办了解到，2011年8月，在农村义务教育学生营养改善计划实施之前，兴县开展了《兴县农村义务教育阶段寄宿学生生活情况调查》。其中，食堂基本情况的调查数据显示，按全县学生的生均食堂面积尚不足0.9平方米，远远不能满足正常的要求。

2. 实施后的学校食堂硬件现状

笔者在山西省兴县学生营养办了解到，截至2015年11月，兴县县政府充分经过多方筹资，累计下发专项资金共68.94亿元。全县中小学学校食堂存量面积400万平方米，从2009年年9月统计时原有的178.1万平方米，增加了264.1万平方米；生均面积从2001年8月统计时原有的0.8平方米，提高到了1.6平方米。

（二）餐品质量情况

笔者通过对兴县农村学校校领导的访谈了解到在实施学生营养改善计划之前，兴县农村学校对于寄宿制学生主要是以学校食堂供餐的形式日供三餐；供餐食品以大米、白面以及蔬菜等实物为主，致使供餐食品单一；供餐食谱仅是根据当地饮食习惯和食物实际供应情况制定，而没有结合学生的营养状况致使供餐食品营养搭配不合理。而对于非寄宿制学生主要是在家用餐。

实施之后兴县农村学校对于寄宿制学生供餐方式主要以完整的午餐为主；供餐的食品符合有关食品安全标准和营养要求，供餐种类除基本的大米、白面、及蔬菜之外，还提供肉、蛋、奶以及水果等，这样就丰富了供餐的食品种类，提高了餐品质量，以达到学生摄入的食物营养均衡。

2.3.4 食品监管现状

为保障营养改善计划的食品安全，兴县县政府下大力气确保学校食品安全零事故，兴县学生营养办相关工作人员向笔者介绍，教育局、卫生局、工商局等部门每年都进行联合执法，发现问题就令其马上整改。但是由于农村学校较多，涉及面较广，目前还不能保证食品安全无死角。

2.3.5 资金监管现状

为保障营养改善资金的合理利用，不被挪用，山西省专门制定出台了相关管理规定和管理办法，保障了专项资金的高效和安全。

县政府要求有关学校要特别加强财务管理，依法健全学校的财务制度，配备专(兼)职财会人员，切实加强食堂会计核算，定期全面公开学生营养改善经费账目，确保资金使用安全、规范和有效。兴县县政府还加大审计的力度，每年要对营养改善计划的专项资金进行审计，对享受补助的学生人数、餐品成本的预算、票据的审

核方面严格审查，确保营养改善计划能够阳光的进行。

第三章 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施存在的问题及成因分析

笔者通过调查问卷及访谈发现，兴县的营养改善计划工程还存在着大量的问题，比如存在对农村学校营养改善计划政策认知浅薄、学生营养改善计划政策实施情况不好、农村中小学学校学生营养改善计划政策实施监管机制不健全等三个方面的主要问题。

3.1 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施存在的问题

3.1.1 农村学校对学生营养改善计划政策认知浅薄

教育政策的实施过程通常包括以下几个步骤：第一是理解政策理解不到位。第二是资源保证。落实教育政策必须有一定的资源保证，这主要体现在经费、人力和物力等方面。第三是组织落实，这包括为政策的实施建立有效的工作部门和机构。第四是政策实验。第五是政策调整。^①在实施教育政策的过程中，有时会出现一些意想不到的问题，这就需要对问题作出必要的调整和修改，以适应新的情况。教育政策实施过程的第一项就要求理解政策；《山西省教育厅关于切实做好农村中小学学生营养改善计划的通知》（晋教基[2014]28号）要求进一步提高认识，准确把握政策内涵。

然而在调查过程中笔者发现：

兴县的农村学校的家长及学生对营养改善计划政策了解甚少。推广实施学生营养餐要充分调动起家长来，只有家长理解政府的好政策，学生营养餐的实施必须要依靠政府提倡、企业配合的市场机制来运作进行。这项工作必须依靠农村家长们的支持，只有家长积极响应政府的号召，主动配合和支持在农村开展营养餐计划的实施。但是从实地调查的结果来看兴县农村学校学生的家长整体接受的文化水平低，对营养知识的掌握匮乏。再加之当地政府及学校对学生营养改善计划政策的宣传力度不到位使得家长及学生对此了解甚少。一些家长甚至不知道什么是营养改善计划，只知道国家给学生发放补助，并不知道发放补助的根本目的是什么。地方政府和学校在开展营养改善计划的同时，没有积极的宣传该项计划，让文化程度不高的家长能理解什么是营养改善计划，没有积极的和家長沟通，导致在推行过程中有的家长不配合甚至还有抵触的情绪。

教育政策与教育管理工作关系密切。从理想状态说，教育政策充当了教育管理

^① 吴志宏.教育管理学.北京,人民教育出版社,2006,248.

工作的指导，教育管理工作是实施教育政策的手段，教育政策通过教育管理得以落实和实现。只有教育管理者充分认识到教育政策的内涵才能更有效的实施教育政策。而笔者通过对学校管理者的访谈发现学校管理者在工作中将学生营养改善计划政策表面的东西大肆宣传，实质性的东西却轻描淡写。比如，在供餐中学校给学生提供4元的免费午餐，不是将这4元用于给学生增加营养，而营养餐的核心是要给学生增加营养，不是提供免费午餐。

最后，教育缺失引起饭菜浪费。要教育教育学生不能因为自己的口味而随意的丢弃自己不喜欢吃的食物，要让学生懂得政府开展营养计划的艰难性，教育后要懂得合理的营养对自己身体的重要性，如果因学生的挑食导致营养得不到均衡的发展，达不到开展营养实施计划的目的。从实地观察情况来看，兴县的农村学校学生尽管经济条件不优越，但仍然有不少学生存在浪费粮食，不珍惜粮食的现象。访谈过程中，很多农村教师反映，农村的部分学生也存在挑食，乱扔食物，浪费粮食的现象，有的学生把自己不喜欢吃的食物随意丢弃，造成了不必要的浪费，因此，加强学生的德育教育也是非常必要的，要教育学生珍惜粮食。

3.1.2 农村学校学生营养改善计划政策实施落实不到位

首先，农村学校营养改善设施薄弱，食堂生均面积严重不足，配套设施极不完善，硬件上的硬伤也影响了营养改善计划的实施。

根据规定，学校厨房的使用面积和设施要与就餐学生人数相匹配。但是，在兴县调研过程中，发现几乎超过半数的村级小学当中没有专门的食堂可供学生用餐。很多学校在操场上用简易瓦岗搭建的一个面积不足50平方米的简易房充当食堂。在中午用餐高峰期，大部分学生因为没有可以坐下吃饭的地方，只能选择将饭菜带回教室用餐。食堂建设不符合标准造成的用餐困难已经成为兴县乃至全省营养改善计划政策执行面临最大困难之一。

其次，营养改善实施存在食品安全隐患。

食品安全的重要行不言而喻，教育部门非常重视学校食堂的食品安全。但是，由于种种原因，农村学校的食品安全问题一直有很大的隐患。农村学校食堂的环境、食品的采购、储存，食品的加工这些环节都存在很大的隐患。如果得不到解决，会给营养改善计划带来极大的影响。但是大部分农村学校的食堂在这一方面做到不太好，给学生的健康很不利。学校食品安全管理是学校管理的重要内容，但是笔者在调查中发现，仍然有许多安全隐患存在，比如在采购环节，由于学校的财务是“校财局管”，学校为了能够有正规的票据进行报销，不得不舍近求远，到一些统购的

点购买粮食、蔬菜等，增加了运输的成本，因为运用的问题，不得不一次性购买大量的粮食、蔬菜进行储存，由于食材储存的时间长，导致有可能出现霉变、腐烂的现象，这就导致学生有可能会吃到腐烂变质的饭菜，这会严重影响到学生的健康，给此项工程带来影响。再次，政策实施的后续经费不足。营养改善计划要想持续下去，必须有足够的经费做支撑。要想把这个计划做下去，必须长期对学校进行补贴，因为营养改善计划的实施，给学校增加了运行的成本，学校不得不拿出其他经费来补贴食堂，加重了学校的负担，会导致学校的其他工作受到影响。营养计划的实施，会增加学校的运营成本，会给学校带来经济上的沉重的负担，如果政府不持续性的给予资金上的支持，恐怕没有几所学校能承受如此重的负担。要尽快建立家长监督机制，将家长监督放到监督工作的首要位置，成立家长委员会，接受家长委员会的监督，让营养改善计划在阳光下运行，把每一分钱都用在学生身上。在食品采购方面，要规范食品的采购制度，对食物原料的采购要实行统一招标，统一配送，禁止学校私自购买食品；严格审查企业的资质，严把质量关，保证给学校食堂供应好的食材，确保学生的食物安全。

此外，食堂工作人员是营养提升计划中很重要的一环，如果食堂工作人员没有营养学方面的相关知识，他们根本无法胜任这一工作，对食堂工作人员的培训就变得相当重要了，但是由于经费短缺，无法无法聘请有经验的厨师，也没有足够的经费去组织学校厨师外出培训，直接导致学校餐厅的饭菜水平长期处于偏低，无法满足学生正常的营养需求，会进一步影响学生身体的健康。学校应当定期开展对食堂工作人员的培训，培训营养学等方面的知识，通过对食堂工作人员的培训，他们才能更好的参与到营养改善计划中来，否则他们只是普通的厨师，无法胜任营养改善计划中重要的角色。

3.1.3 农村学校学生营养改善计划政策实施监管机制不健全

《中华人民共和国营养改善计划实施细则》规定，我国的各级政府及相关的部门要按照职责分工，一级抓一级，层层抓落实，促进营养改善计划实施公开透明、廉洁运作。营养改善计划应当建立在群众监督监管的基础上才能阳光的运行。在此项计划中，农村的孩子和家长是直接受益人，让学生家长参与到监管当中会让此项计划能够更加圆满的实施。政府、学校应当邀请更多的学生家长全程参与到监督、监管当中来，如此可以起到良好的引导作用，是计划在实施的过程中能够有人监管，真正的做到公开，让计划能够很好的实施。但是，据笔者调查发现，监管的效果并不是很明显，很少的家长能够积极主动的参与到监管当中来。只有不到百分之二十

的家长能够经常参与监督，只有很少的家长能够积极主动的发挥监管的作用。在访谈中笔者得知，有一部分学校成立了家长委员会，并制定了相关的制度，让家长参与到营养计划中来，主动接受家长的监督，但更多的学校根本没有邀请家长的参与，更多的学校只是走走过场，没有真正把这一工作落到实处。另外，许多家长忙于务农，根本没有时间去参与监督，这也是一个很大的原因。由于监管机制的不健全，导致了对营养计划的实施缺乏有效的监督，就有可能滋生腐败，会影响到营养改善计划的进行，因此，在很多环节都会出问题，都会影响人们对整个计划实施的必要性。因此，健全监管机制，实行责任到人的追查机制，出了问题可以责任到人，会给整个计划的实施带来非常大的好处。

表 3-1 家长监督情况表

	经常参与	很少	从来没有
征求家长意见	19.6	39	61.8
聘请家长参与监督	6.3	11.1	89

3.2 兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施存在问题的成因

3.2.1 政策资源短缺，相关教育缺失

首先，营养计划的实施过程中，学校从事食堂工作的后勤工作人员是必不可少的，但是从目前来看，兴县的学校的从事食堂工作的人员根本不能满足实施计划的需要。从调查数据可知，上述两项政策资源，在兴县农村学校都普遍短缺。

其次，相关的文化教育长期缺失。营养改善不仅需要从物质上为学生提供基本的物质满足，更需要以此为起点，建立长期的营养教育课程体系。而就目前兴县农村学校营养课程开设现状来看，乡镇地方政府对于学生的营养教育，始终处于漠视状态，不仅造成学生对既得利益的不珍惜，还造成大量粮食产品的浪费。严重影响了营养改善计划政策的顺利进行。

3.2.2 政策设计存在瑕疵，执行难度大

在政策制定方面我们还应该细化，将计划的目标细化，在计划制定的过程中要明确达到什么样的效果，这样才能有的放矢，目标明确，才能将计划做好。学校的基础设施建设也应当加强。在实施营养改善计划中，学校的食堂是非常重要的的一环，经笔者调查发现，农村学校的食堂基本上都不达标，食堂拥挤不堪，就餐环境较差，

要想把营养改善计划实施好，应当加强食堂的建设，加强食堂设备的配置，这些经费，都应当由政府部分负担，只有把基础设施建设搞好了，才能最大程度的保证营养改善计划的实施。政策的贯彻离不开执行者，我们在执行相关政策的时候，要依靠执行者的大力支持，但由于营养提升计划涉及的人太多，执行起来的难度就非常大，哪个环节出现问题都会影响到整个计划的顺利实施。

3.2.3 政策运行机制不健全

尽管各级政府始终强调要加强对地方政府和学校的监督，但在实施计划的过程中经常有资金不到位，食品安全有隐患的问题发生，这就不得不让我们反思，如何能健全政策的运行机制，健全约束机制，惩罚机制，奖励机制。健全政策的运行机制，是我们当今应解决的问题。如何能把好的政策运行好，让老百姓满意，这是我们应该深思熟虑的。

第四章 促进兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施的对策

农村学校学生营养改善计划政策的实施执行是一个较为庞大的系统工程，该工程涉及到很多部门和人员。在实施过程中会受到对农村学校学生营养改善计划的认知水平、政策执行细则以及政策实施的运行机制等各方面的影响。以下结合调查中发现的问题以及成因，笔者从这三个方面提出相应的对策建议。

4.1 提高农村学校对学生营养改善计划政策的认知水平

4.1.1 明确农村学校学生营养改善计划政策实施的意义

农村学校营养改善计划具有非常大的意义，它的实施可以改善农村地区学校学生的健康状况，因此，政府一定要高度重视，制定合理的政策法规。教育政策是政府在一定时期为实现一定教育目的而制定的关于教育事务的行动准则。用更通俗的话讲，它是政府在教育领域选择做什么和不做什么的文本说明。^①其隐含以下几层意义：第一，教育政策由代表国家利益的政府组织制定和颁发。也就是说只有政府才有权决定一个国家的教育政策。第二，任何教育政策的制定都不是盲目的，总是与特定的目标联系在一起，实际上反应了政府急于想解决的某一类教育问题。教育问题那么多，不可能所有问题都成为政策，所以一项政策出台，其实说明政府处理教育事务的轻重缓急程度及优先顺序。第三，教育政策的内容大致可以分为两大类型：一类为鼓励性的政策；另一类为限制性的政策。前面代表政府在教育方面选择要做的事，后者代表政府在教育方面不想做的事。由此可见，学生营养改善计划政策属于一项鼓励性政策。第四，所谓“行动准则”，实际上就是一种规范。由于一个国家教育事务纷繁复杂，所以不可能只有某一个规范，必然是一整套的规范，其中有的属总的规范，有的属基本规范，有的属具体规范，由此就构成我们通常所说的教育的总政策、基本政策和具体政策。那些层次高、时效长、内容涉及广泛而基本的就是教育的基本政策，而内容具体、针对性强的则为教育的具体政策。第五，教育政策有其特定的表达方式，大都以某种文本形式公布于众，其中“纲要”“通知”“暂行规定”等是我国最常用的教育政策的表达方式。

教育政策对教育管理工作的影响是多方面的。一方面，教育政策可以引导教育发展方向。教育政策可以协调教育内外关系。教育工作要涉及各种关系，外部如教育与经济发展关系、学校与社会的关系等，内部如普通教育与职业教育的关系、基

^① 吴志宏.教育管理学.北京,人民教育出版社,2006,239.

基础教育与高等教育的关系等。所有这些关系都需要教育工作者靠教育政策去协调和理顺。再一方面，教育政策可以明确管理事权约束关系和有利于合理分配国家资源。

农村学校“学生营养改善计划”政策是国家颁发的一项鼓励性政策。其具有以下意义：

首先，此项政策的颁发有利于国家合理分配资源。不论国家多么富裕，资源也是有限的。如何兼顾各方利益，合理地分配有限的国家资源用于教育，始终是教育管理部门所要去研究的事情。政策适当的向农村较落后的地区倾斜是十分必要的，它体现了教育的公平性，使农村学生也可以健康茁壮的成长。

其次，实施营养改善计划可以进一步改善农村学生的营养状况，提高农村学生的健康水平。改革开放后，国家经济迅速发展，人民生活水平有极大的改善。在城市里的家长开始为孩子营养过剩而担忧的时候，仍有不少贫困农村的孩子在学校饿着肚子上课，导致营养不良和声场迟缓。对此，国家就必须高度重视，进而予以干预。促进学生健康成长，是教育工作的出发点和落脚点，实施学生营养改善计划，为学生的健康成长打下良好的基础。

再次，实施营养改善计划是人民群众，特别是农民密切关注的大事。目前农村有相当大一部分学生需要在学校用餐，孩子们能否在学校吃饱、吃好，能够茁壮的成长，是每一位农村家长关心的大事，实施营养改善计划功在当代，利在千秋。它可以帮助偏远地区的学龄儿童，更会辐射我们整个国家的适龄儿童可以享受国家的营养计划，对提高人口素质，提升国民素质都是有很大的帮助的。

4.1.2 重视营造农村学校学生营养的校园环境

首先，可以开设食品营养教育课程。营养教育课程可以帮助学生及老师获得营养方面的知识，可以最大程度的配合营养改善计划。

“课程”一词最早出现在英国教育家斯宾赛在 1985 年发表的一篇著名文章“什么知识最有价值”中。“curriculum”则是一个名词，原意是“跑道”，引申为“学习的进程”（course of study），简称“学程”。这被认为是西方文献中最常见的课程定义，即可以指一门学程，也可以指学校提供的所有学程。^①总之，在多种多样对于课程的界说中，大致可以归为以下四类：

第一、课程就是教学科目。这被认为是影响最大、使用最普遍、也是最常识化的课程定义。“课程是指所有学科（教学目标）的总和，或学生在教师指导下各种活动的总和，这通常被称为广义的课程；狭义的课程则是指一门学科或一类活动。”

^① 吴志宏.教育管理学.北京,人民教育出版社,2006,90-91.

第二、课程就是预期的教学目标或教学计划。这是在北美的课程理论中使用较为普遍的课程意义。课程是“学习的计划”，课程是“组织为目标”，课程是“一系列有组织的、有意识的学习结果”等。这种课程定义强调的是在教学过程之前预设好的，或在教学情境之外既定了的那些东西。

第三、课程就是教学活动。将课程理解为学校里所开展的所有教学活动，同时对教学所涉及的教学方法、教学设计、教学策略等所有方面从课程的意义予以关注。

第四、课程就是学习者的经验和体验。这被认为是以人为本的课程定义，课程的重点从外在的知识、活动和静态的目标、计划转向学习者内在的活生生的经验和体验。课程被理解成为学生在教师的指导之下，或学生自发所获得的经验或体验。

最后，加强对农村学生的德育管理。当前，农村学校的德育管理存在极大的缺失。绝大多数农村学生尽管经济条件较差，但是，受到大量不良网络信息的影响，其道德素质已经远远脱离了农村孩子的质朴与纯真的天性。对于国家和政府提供的营养食品，不懂得珍惜。随意丢弃、糟蹋的现象层出不穷。因此，建议学校增强对学生的德育管理。将感恩与节约作学校教育的一部分，贯穿于日常教育过程之中，使学生学会节约，减少浪费，学会感恩。感恩教育要注重实质，不能形式化，可以让学生参观学校工人每天的食物加工制作过程。

4.1.3 加大农村学校学生营养改善计划政策的宣传力度

政府和学校都应该加大政策的宣传力度，政府可以通过网站、电视台、报纸等媒体宣传营养改善计划，让家长了解计划的相关信息，认可此项计划，才能大力的支持和配合政府和学校。学校也应当通过板报、主题班会、家长会等形式大力地宣传营养改善计划，让更多的学生和家長了解营养改善计划。很多家长对此项计划了解甚少，不理解国家开设此项计划的初衷，不能很好的配合，甚至有的家长认为这是在浪费国家的钱财，因此，加大宣传营养改善的力度势在必行。

4.2 制定更具操作性的执行细则

教育政策实施过程实际上就是使政策内容转变为教育现实的过程。一些教育政策目标不能实现，并不完全是制定方面的原因，还有实施方面的原因。

在实施过程中，我们应该制定详细的办法，对实施营养改善计划过程中遇到的问题，寻求最好的解决办法。

4.2.1 细化政策实施目标

建议兴县地方政府细化实施计划的目标，如确定一个周期，在这个周期内，由专人来检查学校学生营养改善计划的实施情况，由专业机构来对学生的营养指标进行检测，看指标是否合格，根据检查结果拟定下一步的实施方案，这样才能目标明确，做到有的放矢。

4.2.2 明确财政投入比例与方向

在财政投入方向上，应当根据实际情况，适当为农村学校划拨食堂建设专用资金，解决村级学校食堂狭小，卫生不达标的困境。此外，对于后勤工作人员，可以建立学生、教师及家长评分制，根据员工实际工作量和服务态度适度增加其工资收入，降低后勤员工的流动性。

4.2.3 配备足量的食堂工作人员并对其开展培训

要确保农村的营养改善项目计划能够顺利的进行，学校必须配备足够的后勤工作人员，必须至少满足 1 比 200 的比例配齐食堂工作人员，有足量的后勤工作人员，才能保证营养改善计划的顺利进行。食堂工作人员的工资该由学校支付还是财政负担呢？食堂工作人员的工资待遇等地方政府应该专门拨出经费，不应该占用营养改善计划的专项资金，确保计划的顺利实施。此外，学校应当每年为食堂工作人员进行体检，确保食堂工作人员无传染疾病，保证学生的健康。营养改善计划政策要适应教育事业的发展，就必须要提高食堂工作人员的专业技能，不断丰富他们的营养专业知识。访谈中，很多的农村学校校长反映，营养改善工作缺少营养专业人员指导。鉴于农村学校经费本身不足，所以根本没有办法对食堂的员工进行培训，提高他们的专业技能，提高他们的营养专业知识。这也是营养改善计划不能顺利实施的一个很重要的原因。因此，县级政府应当组织一些营养师对学校食堂的员工进行培训，只有他们对营养专业知识有了全面的认识，才能把营养改善计划完成好。

4.2.4 加强营养改善计划的基础设施建设

学校的基础设施建设也应当加强。在实施营养改善计划中，学校的食堂是非常重要的环节，经笔者调查发现，农村学校的食堂基本上都不达标，食堂拥挤不堪，就餐环境较差，要想把营养改善计划实施好，应当加强食堂的建设，加强食堂设备的配置，这些经费，都应当由政府部分负担，只有把基础设施建设搞好了，才能最大程度的保证营养改善计划的实施。

4.3 完善政策实施的运行机制

4.3.1 强化政策实施的多元化监督机制

要协调教育、财政、工商、食药、质检等各个部门之间的权力责任，形成齐抓共管的局面，做到联席管理，避免出现九龙治水的不良情形。

其次，要尽快建立家长监督机制，将家长监督放到监督工作的首要位置，成立家长委员会，邀请家长对学校的食堂进行监督，监督学校食堂的管理、饭菜的质量、食堂账目的公开等，接受家长委员会的监督，让营养改善计划在阳光下运行，把每一分钱都用在学生身上。在食品采购方面，要规范食品的采购制度，对食物原料的采购要实行统一招标，统一配送，禁止学校私自购买食品；严格审查企业的资质，严把质量关，保证给学校食堂供应好的食材，确保学生的食物安全。在资金落实方面，应该对享受国家营养改善计划补贴的学生实行实名制，定期对外公示，防止学校虚报学生人数，冒领国家补贴等情况的出现；学校应定期向社会公布食品的采购价格，食堂运营的收支情况，让每一分钱都花的清清楚楚、明明白白，做到公开、透明，保证专项资金的安全问题。

4.3.2 完善相关激励与约束制度

当前，营养改善计划政策在实施过程中，从国家到地方都一直在强调如何实施，以及明确相关政府主体的责任义务，对奖励机制和约束制度的制定还不完善。在现有国情之下，没有明确的约束、激励机制，再好的政策也难以落实到位。而要想营养改善计划政策顺利实施到位，必须建立各级约束、激励机制，调动地方政府和学校的积极性，要把营养计划作为考核地方政府和学校工作的一个项目，对计划开展好的地方政府加以表彰，加大资金的扶持力度，使计划能更好的实施下去，形成良性的循环。

要实行问责制度，对落实学生营养改善计划不到位的地方进行问责，才能使当地政府认识到此项计划的重要性，才能积极认真的去落实，才能真正的保证营养改善计划的顺利进行。

4.3.3 通过立法保障政策的有效实施

大量的国外成功经验告诉我们，营养改善计划的推行，离不开法律的保障。如果没有法律的支撑，此项计划是不能长期的进行下去。政府部门只是为计划制定了一些规章制度，但并没有立法，只有通过立法明确计划的责任人，监管的主体是谁，资金如何能阳光的运行，使此计划有法可依，确保政府的每一分钱都能够用在改善

学生营养上来，保障学生的健康权，保证改善计划的顺利进行。美国、日本等国都有多部法律来保障学生营养改善，法国也颁布法律来保证计划的顺利进行。新加坡也制定了学龄儿童的午餐计划，免费为学龄儿童提供午餐，保证儿童的营养能跟的上身体的发育。加拿大、澳大利亚等国也制定了学校午餐法案，保障学龄儿童的营养。欧美发达国家无不重视学龄儿童的营养问题，纷纷制定相关的法律来解决该问题。同时，有许多发展中国家也纷纷效仿，确保营养供餐计划的实施。我们应该通过立法来保障学生营养改善计划的顺利实施，只有有了法律保障，才能对在计划遇到的种种问题进行解决。农村学生营养改善计划是百年大计，不可能一蹴而就，需要有法律法规作为依据，保障计划的顺利实施。

结 语

本研究基于山西吕梁兴县农村学校学生营养改善计划政策实施的实证调查，通过问卷调查、走访和对得出的数据分析，发现了兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施中存在很多困境和难题，结合国内外学者的研究经验和成果，给出了相应的解决的办法和建议。本文认为可以从三个方面改善现有不良局面，帮助农村学校学生营养改善计划政策的实施顺利推进。一是，提高农村学校对学生营养改善计划政策的认知水平；二是，制定更具操作性的执行细则；三是，完善政策实施的运行机制。

本研究大量的分析国内外的研究案例，从多个维度去分析国内外学生营养改善计划开展的情况，并在兴县地区采集了多个学校的样本进行进一步的分析。但在样本的选择上，限于精力，无法全面覆盖兴县所有农村学校，选择了兴县地区的 50 所学校，样本容量还是较小，不能完全反应出全县的情况。此外，影响学生营养改善计划政策实施的因素是多方面的，本文由于各方面的限制，难以穷尽所有的因素，调查结果难以全面反映学生营养改善计划政策实施的所有问题。希望在将来的研究中予以补足，为我国的学生营养改善计划做出自己应有的贡献。

参 考 文 献

一、著作类

- [1] 陈振明.政策科学.北京,中国人民大学出版社,2003.
- [2] 弗朗西施.C.福勒.教育政策学导论(第二版).江苏,江苏教育出版社,2007.
- [3] 邬志辉,秦玉友.中国农村教育发展报告 2013—2014.北京,北京师范大学出版社,2005.
- [4] 熊丙奇.教育公平:让教育回归本质.上海,华东师范大学出版社,2014.
- [5] 杨东平.中国教育公平的理想与现实.北京,北京大学出版社,2006.
- [6] 袁振国.教育政策学.南京,江苏教育出版社,2001.
- [7] 严强.公共政策学.北京,社会科学文献出版社,2008.
- [8] 薛二勇.教育公平与公共政策:促进公平的美国教育政策研究.北京,北京师范大学出版社,2015.
- [9] 周洪宇.教育公平:维系社会公平正义的基石.北京,中国人民大学出版社,2014.
- [10] 王璐.均衡与优质.济南,山东教育出版社,2015.
- [11] 王建华.为了国家的未来.北京,中国发展出版社,2009,267.
- [12] 王梦奎.为了国家的未来.北京,中国发展出版社,2009.
- [13] 宁骚.公共政策学.北京,高等教育社,2003,366.
- [14] 吴志宏.教育管理.北京,人民教育出版社,2006.
- [15] 杨小微.教育研究方法.北京,人民教育出版社,2005.

二、期刊类

- [1] 王明宾.美国教育政策执行研究述评.江苏教育学院学报(社会科学版),1997,4,16-19.
- [2] 王世岳.教育政策的执行与激励.湖南师范大学教育科学学报,2015,6.
- [3] 朱春奎,陆娇丽.美国学校供餐计划的历史发展与运营管理.行政科学论坛,2014,2.
- [4] 张帆,马冠生.国外学生营养餐的发展对我国的启示.中国食物与营养,2013,8,5-8.
- [5] 张先莉.农村义务教育学生营养改善计划实施情况调查.甘肃农业,2013,1.
- [6] 沈有禄,吴卓平.印度小学免费午餐计划—MDM计划简述.外国教育研究,2010,9.
- [7] 宋乃庆,邵忠祥.农村义务教育学生营养改善计划实施的问题与对策研究.中国教育学刊,2014,10,1-4.
- [8] 罗秀芳.农村义务教育学生营养改善计划资金的管理.当代经济,2005,6.

- [9] 李冰.日本中小学校的供食制度及其启示.外国中小学教育,2013,11.
- [10] 黄希尧,李先军.美国中小学免费午餐制度述评及其启示.比较教育研究, 2012,8.
- [11] 陈苹,金玉梅.对营养改善计划的认识及有效推进策略.教学与管理,2013,6.
- [12] 黄云刚,罗崇敏:落实“学生营养改善计划”关键在校长.云南教育, 2012,3.
- [13] 李融.发展型社会政策视角下农村中小學生“营养餐”分析.青年文学家 2013,12.
- [14] 陈建峰.农村义务教育营养改善计划的实施困境及对策分析.教学与管理, 2015,2.
- [15] 马文起.营养改善计划实施的成效、问题及对策.教学与管理, 2013,6,13-15.
- [16] 蓝小金.大石山区义务教育学生营养餐管理运行存在的问题及对策.广西教育, 2014,11.
- [17] 杨国华,杨麟婷,俞群俊.农村义务教育学生营养改善计划的研究分析.辽宁医学院学报(社会科学版), 2015,2,79-83.
- [18] 王金玉,熊小四.贵州省农村义务教育学生营养改善计划政策实施的现状研.黔南民族学院学报, 2015,2,98-100.
- [19] 《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》.中国农村教育, 2012,7,5-11.
- [20] (日)田中富弥.健康と体力《人生80年時代の学校給食》.第一法規出版社, 平城2年, 222-227.
- [21] 鞠勤.做好学生营养餐工作的几点思考.甘肃教育, 2014,1.
- [22] 熊丙奇.学生营养餐,好事如何办好.中国教育报,2012,3.
- [23] 陈高威,罗士轩,杨璐璐,董筱丹.菲律宾学校营养提升计划对中国农村义务教育阶段学生营养改善计划的启示.世界农业, 2017,12
- [24] 李明.发展型社会政策视角下农村中小學生“营养餐”分析.青年文学家,2013, 12, 242—243.
- [25] 郑天如.农村义务教育营养改善计划的实施困境及对策分析.教学与管理, 2015, 2, 44-47.

三、论文类

- [1] 李芸.中国西部农村小学生的健康与教育研究.中国农业科学院博士学位论文,2008.
- [2] 廖曦.我国义务教育学生营养餐问题研究.华中师范大学硕士学位论文,2013.
- [3] 刘欣.由教育政策走向教育公平.华中师范大学博士学位论文,2008.

- [4] 王智超.教育政策执行的滞后问题研究.东北师范大学博士学位论文,2009.
- [5] 鲁晓黎.镇雄县农村义务教育学生营养改善计划政策执行研究.云南大学.公共管理学院.2012.
- [6] 任燕.当前农村学生营养餐供餐模式研究.华中师范大学.教育学院.2014.
- [7] 王莹.西地区农村学校“学生营养改善计划”实施情况调查研究—以甘肃省三个县为例.西北师范大学.教育学院.2013.
- [8] 陈露.云南省农村义务教育学生营养改善计划的实施现状与管理对策研究.云南师范大学, 2017.
- [9] 邵忠祥.农村义务教育学生营养改善计划政策执行问题研究——基于贵州省的调查.西南大学, 2016.
- [10] 赵莉蓉.云南省农村义务教育学生营养改善计划实施现状研究——基于公共政策执行的视角.云南大学, 2015.
- [11] 殷江.昆明市下马村失地农民社会保障政策执行研究.云南,云南大学硕士毕业论文, 2011.
- [12] 袁春林. 营养改善计划在农村实施过程中的教育性问题研究——以重庆市 C 县为例. 西南大学硕士论文, 2013.

四、英文类

- [1] State of school Feeding Worldwide 2013.World Food Program,2013:3.
- [2] STEIN AD,THOMPSON AM,WATERS A.Childhood growth and chronic disease: Evidence from countries undergoing the nutrition.Mater Child Nutr,2005,3,177-184.

附 录

附录 1:

兴县农村学校“学生营养改善计划”实施情况调查（学生问卷）

各位同学：

大家好！为了解兴县农村学校学生的营养状况以及学生营养改善计划的实施状况，请大家尽可能如实、准确地填答这份问卷。所填写的一切资料仅供研究使用。

你的基本信息：

学校： 年级： 性别： 年龄：

- 1.你是否听说过“学生营养改善计划”？
A 听说 B 没有听说
- 2.你清楚“学生营养改善计划”吗？
A 清楚 B 不是很清楚 C 完全不清楚
- 3.学校是否定期向你和家长公布营养食谱和费用？
A 公布过 B 没有公布
- 4.你父母是否满意学校为你们提供的营养餐？
A 满意 B 一般满意 C 不满意 D 不清楚
- 5.你是否满意学校为你提供的营养餐？
A 满意 B 一般满意 C 不满意
- 6.你觉得饮食会影响身体健康吗？
A 会 B 不会 C 不知道
- 7.你觉得饮食营养会影响学习成绩吗？
A 会 B 不会 C 不知道
- 8.你对营养健康知识感兴趣吗？
A 感兴趣 B 不感兴趣 C 一般
- 9.学校有开设了营养健康课程？
A 有开设 B 没有开设
- 10.你一般从哪里获得营养健康知识？（可多选）
A 父母 B 老师 C 广播、电视 D 网络
- 11.学校如何向你们提供营养餐？
A 早餐 B 午餐 C 课间加餐 D 晚自习加餐

12.学校提供的营养餐有哪些种类？（可多选）

A 牛奶 B 鸡蛋 C 肉 D 面包、饼干 E 米饭、面食 F 粥 H 蔬菜 I 水果

13.学校提供的营养餐份量足够吗？

A 足够 B 有时能吃饱，有时吃不饱 C 不够

14.你一般在哪儿用餐？

A 食堂 B 教室 C 宿舍 D 操场 E 没有要求，自己随意

15.你觉得学校营养餐的卫生条件怎么样？

A 比较差 B 一般 C 比较好

16.你觉得学校提供的营养餐是否可口？

A 可口 B 一般 C 不可口

17.你认为学校提供的营养餐营养吗？

A 营养 B 一般 C 不营养 D 不清楚

附录 2:

兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施情况调查
教师访谈提纲

学校名称：_____ 访谈时间：_____ 访谈地点：_____

教师基本信息：

性别：_____ 年龄：_____ 学历：_____ 教龄：_____

1. 您班里学生的有享受国家营养改善计划的孩子吗？

2. 您是否与学生一起享用过营养餐呢？

3. 您觉得国家营养计划可以提高孩子们的营养均衡吗？

4. 你觉得营养改善计划的效果怎么样？

6. 您觉得在营养改善计划中食品安全有哪些隐患？

7. 您觉得学校在食品安全方面做的怎么样，有哪些值得学习的地方？

9. 学校对食堂管理人员进行过专门的培训吗？

10. 您觉得营养改善计划有什么值得改进的地方？

11. 您觉得学生对营养餐和营养改善计划认可吗？

12.你是否听说过“学生营养改善计划”？

13.你清楚“学生营养改善计划”吗？

14.学校是否定期向你和家长公布营养餐食谱和费用？

- 15.你觉得饮食会影响身体健康吗?
- 16.你觉得饮食营养会影响学习成绩吗?
- 17.你对营养健康知识感兴趣吗?
- 18.学校有开设了营养健康课程?
- 19.你一般从哪里获得营养健康知识?
- 20.学校如何向你们提供营养餐?
- 21.学校提供的营养餐有哪些种类?
- 22.学校提供的营养餐份量足够吗?
- 23.你一般在哪里用餐?
- 24.你觉得学校营养餐的卫生条件怎么样?
- 25.你觉得学校提供的营养餐是否可口?
- 26.你认为学校提供的营养餐营养吗?

附录 3:

兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施情况调查

校长访谈提纲

学校名称: _____ 访谈时间: _____ 访谈地点: _____

校长基本信息:

性别: _____ 年龄: _____ 学历: _____ 教龄: _____

1. 您班里学生的有享受国家营养改善计划的孩子吗?
2. 您是否与学生一起享用过营养餐呢?
3. 您觉得国家营养计划可以提高孩子们的营养均衡吗?
4. 你觉得营养提升计划的效果怎么样?
6. 您觉得在营养提升计划中食品安全有哪些隐患?
7. 您觉得学校在食品安全方面做的怎么样, 有哪些值得学习的地方?
9. 学校对食堂管理人员进行过专门的培训吗?
10. 您觉得营养改善计划有什么值得改进的地方?
11. 您觉得学生对营养餐和营养改善计划认可吗?
12. 你是否听说过“学生营养改善计划”?
13. 你清楚“学生营养改善计划”吗?
14. 学校是否定期向你和家长公布营养餐食谱和费用?

- 15.你对营养健康知识感兴趣吗？
- 16.学校有开设了营养健康课程？
- 17.你一般从哪里获得营养健康知识？
- 18.学校如何向你们提供营养餐？
- 19.学校提供的营养餐份量足够吗？
- 20.你一般在哪里用餐？
- 21.你觉得学校营养餐的卫生条件怎么样？
- 22.你觉得学校提供的营养餐是否可口？
- 23.你认为学校提供的营养餐营养吗？

兴县农村学校“学生营养改善计划”政策实施情况调查

家长访谈提纲

学校名称：_____ 访谈时间：_____ 访谈地点：_____

尊敬的家长向您了解以下问题：

您胡基本信息：

性别：_____ 年龄：_____ 学历：_____ 工作：_____

- 1.您了解“学生营养改善计划”吗？请谈谈您对学校营养餐的认识。
2. 学校或者政府组织过关于“学生营养改善计划”的宣传教育活动吗？您参加过吗？
- 3.您认为学习成绩与饮食营养的关系大吗？您平时是否关注孩子的饮食营养和卫生？您认为是否应该对孩子进行专门的营养教育？
4. 您觉得学校提供营养餐后孩子各方面情况有没有什么变化（体质、情绪等）？
5. 您对您孩子学校的营养餐满意吗？有什么担忧吗（如份量、质量、卫生等）？
6. 您孩子对营养餐的反应如何？与您在家准备的饭菜相比，您觉得您家孩子更爱吃哪个？
7. 您清楚孩子的营养餐费用使用情况吗？
8. 您觉得您孩子学校的营养餐成本价值几元？
9. 学校定期向您公布营养餐食谱和经费使用情况吗？您有没有机会参与营养餐实施的监管工作？
- 10.您认为目前学校营养餐工作还有哪些地方需要改进？

致 谢

在山大学习及写论文的过程中，我收获了很多，主要是因为得到了众多良师益友的帮助，没有他们的帮助，我不可能顺利的完成学业及论文的撰写，在这里我想由衷的对他们表示感谢。

首先我想感谢我的导师张俊友副教授，老师年富力强、学识渊博、平易近人，对我的教诲我终生相忘。他多次不厌其烦的对我进行指导，从开题到撰写论文，张老师对我提出了很多中肯的意见，从论文的开题到格式的修改，都给了我很多的指点。我能顺利的完成论文的撰写张老师功不可没，在此我要衷心的想对张老师表示感谢！他是我学习路上的引路人。

个人简况及联系方式

姓名：温晓玲

性别：女

民族：汉

籍贯：山西省吕梁市兴县

学习经历：2008年毕业于大同大学，2014年就读于山西大学

工作单位：兴县教育局

联系方式：18534775324

承诺书

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是在导师指导下独立完成的，学位论文的知识产权属于山西大学。如果今后以其他单位名义发表与在读期间学位论文相关的内容，将承担法律责任。除文中已经注明引用的文献资料外，本学位论文不包括任何其他个人或集体已经发表或撰写过的成果。

作者签名：

201 年 月 日

学位论文使用授权声明

本人完全了解山西大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留并向国家有关机关或机构送交论文的复印件和电子文档，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等手段保存、汇编学位论文。同意山西大学可以用不同方式在不同媒体上发表、传播论文的全部或部分内容。

保密的学位论文在解密后遵守此协议。

作者签名：

导师签名：

20 年 月 日