

# 农村义务教育学生营养改善计划政策分析

## —基于多源流分析框架的视角

冯丽丽

(湖南大学, 湖南, 长沙, 410082)

**摘要:** 2011年4月由新闻媒体人邓飞发起的“免费午餐”公益项目活动, 引起了社会各界广泛关注, 贫困地区儿童的营养问题日益成为我国人民群众十分关心的话题。在《国家中长期教育改革和发展规划纲要》里提出要改善农村学生营养状况, 但是进程十分缓慢。“免费午餐”活动使得贫困地区儿童营养问题变得更加迫切, 该问题很快得到了政府部门的重视和回应, 并在短时间内颁布了《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》等一系列具体措施。本文运用美国著名公共政策学家约翰·W·金登的多源流分析模型, 用问题源流、政策源流、政治源流三大问题源流起来阐述影响“营养改善计划”政策制定的各因素和过程。

**关键词:** 多源流分析框架; 学生营养改善计划; 政策分析; 农村义务教育;

**中图分类号:** G4

**文献标识码:** A

### 一、背景:

教育是公益性事业, 为了更好地促进义务教育发展, 2006年我国全面取消农业税、免收农村九年义务教育学费, 这两项政策, 让收费多、子女上不起学的矛盾得到了相当程度的缓解, 让农民看到了希望。解决了农村上学难的问题之后, 学生用餐问题日益变得迫切, 特别是2011年, 由新闻媒体人邓飞发起的“免费午餐”公益项目活动, 引起了社会各界广泛关注, 贫困地区儿童的营养问题日益成为我国人民群众十分关心的话题。

在国外为义务教育阶段学生提供午餐早已实施多年, 芬兰为中小學生提供免费午餐的历史, 可以追溯到上世纪初, 起初是小范围的, 后来逐渐普及开来, 全芬兰的中小学校都已提供免费午餐; 日本政府于1954年颁布的《学校供餐法》, 明确规定幼儿园和义务教育阶段的学校(小学和初中)必须向学生提供午餐; 印度政府在1995年8月开始实施“全国初等教育营养资助计划”, 到1997年, 基本实现了全国覆盖。

事实上, 我国政府对于农村教育问题十分关注。早在2003年, 《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》就明确提出了“两免一补”的政策, 并补助农村贫困寄宿生的生活费。2004年我国出台了相关政策为西部农村贫困寄宿制学生提供生活补助。2008年十七届三中全会发布《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》, 其中明确规定“完善义务教育免费政策和经费保障机制, 保障经济困难家庭儿童、留守儿童特别是女童平等就学、完成学业, 改善农村学生营养状况, 促进城乡义务教育均衡发展。”2010年制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2012~2020)》提出“启动民族地区、贫困地区农村小学生营养改善计划”。2011年10月26日国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议, 决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划。其中试点范围包括680个县(市)约2600万在校生。国家试点每年所需资金160多亿元由中央财政负担。为进一步贯彻实施该计划, 2011年10月国务院办公厅印发了《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》, 决定从2011年秋季学期开

始，在集中连片特殊困难地区实施农村义务教育学生营养改善计划，中央财政设立专项资金保障营养改善计划顺利实施。财政部和教育部制定了《农村义务教育学校学生营养改善计划专项资金管理暂行办法》。同时，提高农村家庭经济困难寄宿生生活补贴标准，其中，小学生由每人每天3元提高到4元，初中生由4元提高到5元。国家教育部等部门就学生营养计划的实施细则、食品安全保障、食堂管理、实名制学生信息管理、公开公示、中央专项资金管理、营养健康状况监测评估、应急事件处理等问题颁发了配套文件，尽管在实施中仍存在着各种不足有待改进，但目前全国大多数试点地区的免费午餐项目正在有序开展。

任何政策的制定和实施都不是一步到位，而是在摸索中缓慢推进的。1984年，美国著名公共政策学家约翰·W·金登在修正垃圾桶模型的基础上，建立了多源流理论分析框架。金登把“垃圾桶模型”应用到政府决策过程，进一步清晰地向我们展示从议程设置到政策建构，政府是如何制定政策的过程。他认为政策的形成是由问题源流、政策源流、政治源流三者共同作用的结果。在“营养改善计划”政策制定过程中，政府官员、新闻媒体、研究人员以及广大网民等各社会界人士纷纷积极参与，进一步加快推动政策的出台。

## 二、问题源流：问题的建构

议程是一个问题清单，议程的设置主要针对民众最关心的需要解决的问题，但是并不是所有的问题都会被决策者提上议事日程，只有那些问题被政策决策者注意或关心才能产生议题。问题源流从问题的确定、焦点事件、系统性的指标以及对现有项目运行的反馈等方面确定问题并引起政府的关注。我国农村留守儿童营养不良问题由来已久却一直未得到合理的解决。在这里，问题源流主要是由系统性的指标和重大事件构成。

### 1. 系统性的指标

中国发展研究基金会针对广西云南等西部农村贫困学生营养状况所做的调查报告显示，受调查的四省区1400多名农村小学生，每一百人就有12人生长迟缓，身高低于同龄城市儿童6~15厘米，还有9人体重低于同龄城市儿童7~15公斤。生长迟缓率近12%，低体重率达到9%。营养摄入严重不足。维生素的摄入量几乎为零，有72%的学生上课期间有饥饿感，其中每天都有饥饿感的高达1/3。营养摄入不足是这些学生营养不良和发育迟缓的主要原因<sup>1</sup>。儿童时期正是身体发育的关键时期，合理的饮食结构和营养搭配对孩子的健康成长十分重要。据调查显示，截至2010年底，全国农村留守儿童达5800万人。其中，农村5岁以下儿童生长迟缓率和低体重率分别比城市高出2.5倍和2.2倍，而贫困农村比普通农村还要分别再高出2.2倍和1.3倍；贫困地区儿童身高与全国平均水平相差2-3个年龄段，如贫困地区13岁男生身高只相当于全国农村11岁男生和城市10岁男生的水平。2011年月发布的《中国儿童少年营养与健康报告2011—培养健康饮食行为，促进儿童健康成长》显示，全国仍有约2000万名学龄儿童贫血，一些西部贫困地区甚至有高达1/3的儿童发育迟缓，贫困地区儿童和留守儿童的午餐营养堪忧。

尽管从2004年起我国出台了为西部农村贫困寄宿制学生提供生活补助的相关政策，但是

由于很多学校缺乏厨房设备，标准低、学生即使拿到补贴，学生饿肚子上课的现象依然普遍存在。饮食结构不合理，营养不良现象高发，严重影响少年儿童身心发育。“两免一补”政策全面实施后，农村儿童已基本实现免费入学，但由于近几年学校布局调整，小学和初中学校的合并，寄宿制学生数量增长很快，集中办学使很多偏远地区的儿童面临着需要在校用餐和住宿的问题<sup>2</sup>。中国青少年发展基金会前期调查表明，希望小学普遍存在食堂硬件设施缺乏，卫生状况差、管理水平低的问题，无法满足正在发育的青少年成长的需要。青少年是国家的未来，但是目前仍存在大量学生吃不饱、吃不好的现象，严重影响了下一代的身心健康成长，这些问题都亟待我们去解决。

## 2. 焦点事件

“免费午餐”是2011年4月由邓飞等500多名记者和国内数十家媒体联合中国社会福利基金会发起的每天捐赠3元，为贫困地区学童提供免费午餐的公益项目。它致力于帮助因家庭贫困而没有钱享受营养午餐的学生，同时呼吁更多爱心企业和人士加入到活动中，通过社会捐助的力量，对一些贫困山区学校简陋的厨房条件予以改善。该慈善行动因效率高、管理透明、参与广泛、民间与政府合作默契，受到了社会的一致好评，吸引了众多企业家、明星和网友们的积极参与，一时成为社会讨论的热点话题。

## 三、政策源流:政策建构

政策源流指由政策共同体（公共政策官员、国会委员会成员、学界人士、研究学者等）提出政策方案和政策主张的过程<sup>3</sup>。它也是政策建构的重要环节。政策建构的提出者可以是政府官员、也可以是学界人士或研究者，他们纷纷提出解决问题的具体策略和步骤。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2012~2020）》提出“启动民族地区、贫困地区农村小学生营养改善计划”。国家“十二五”教育规划纲要里面也做了规定。2010年7月，中共中央领导胡锦涛总书记在全国教育工作会议上的讲话指出，要启动民族地区、贫困地区农村小学生营养改善计划。从2008年到2011年温家宝总理先后四次批示，要求高度重视农村贫困学生营养状况。此外，李长春同志、李克强同志、贺国强同志、刘延东同志分别对农村孩子营养改善工作做了重要的指示，要求重视农村贫困儿童的吃饭问题，采取措施制定方案。

为进一步了解具体情况，政府部门先后多次深入开展调研。从2010年下半年以来，教育部同财政部、发改委、卫生部、中国发展研究基金会有关部门，开展深入细致的调研，拟定了学生营养改善工作方案，多次召开东、中、西部省份有关同志参加的农村学生营养改善计划工作座谈会，听取地方的意见和建议。刘延东国务委员几次赴西部边远、贫困、民族地区调研，召开教改领导小组会议，专门研究农村学生营养改善问题。2011年8月，教育部党组书记、部长袁贵仁带队赴陕西吴起县、志丹县就农村义务教育学生营养改善工作进行了专题调研。

国务院妇女儿童工作委员会办公室儿童处处长宋文珍认为，这些走读的贫困学生，相当于减轻了寄宿制学校的负担，应该享受政府的生活补贴。北京师范大学工商管理学院教授李

实同样认为,要完成儿童营养问题从“家庭的事情”到“国家的事情”的观念转变。建立全国性的儿童营养计划,其重要性等同于义务教育制度。中国发展研究基金会秘书长、“贫困地区寄宿制学校儿童营养改善项目组”组长卢迈日前表示,国家应建立针对儿童营养贫困的现代治理制度。卢迈介绍,国际上,儿童营养计划均作为国家责任,用法律形式固定下来。中国应加快对儿童营养计划的国家立法,建立一整套基本制度,明确儿童的最基本权利。

#### 四、政治源流

政治源流指的是由国民情绪、压力集团的争夺、行政、立法的换届或者意识形态在政府部门的分布状况等各方面构成。

##### 1. 国民情绪

目前,全国1.3亿农村中小学生中,有3000多万在学校住宿,一日三餐都在学校,还有相当一部分需要在校午餐。孩子们能否在学校吃上热饭、吃饱饭成了群众十分关心和迫切希望解决的难点问题,也是新闻媒体和社会各界高度关注的热点问题。中央电视台《朝闻天下》以“关注西部学生小餐桌”为题,连续对贵州、云南、广西等西部贫困地区农村小学生在校期间伙食状况进行了专题报道,在社会上引起了强烈反响。一些关心支持教育的社会团体、民间人士也做了很多有益的工作,其中2011年3月,《凤凰周刊》记者部主任邓飞在微博上呼吁社会关注中国贫困山区小学生免费午餐计划,产生了广泛的社会反响,吸引了各界的积极参与,短时间内获得众多网友响应,公募24小时后,就收到了4.6万元的善款。青年书法家艾进为《免费午餐》写的字画,被拍出数万元善款,有人在淘宝店购买3元一份的虚拟爱心午餐,有企业家承诺一年捐1万,有高尔夫球手义打竞拍,有网友用转发微博、帖子来表明态度,网友们的善举,也引起了全国人大代表秦希燕的注意并捐款1万元支持免费午餐湖南项目,还有很多热心人士,捐赠3元、30元、50元不等的费用,爱心在网络上蔓延。

早先这一问题也已引起各省政府、民间和企业等多方面的关注,社会各界也进行了积极探索,纷纷推出旨在改善农村学生营养状况的公益项目,如2005年浙江开始实施的“中小学爱心营养餐工程”、2008年广西柳州“免费午餐”、2009年陕西“蛋奶工程”、2010年宁夏“营养早餐工程”、2010年重庆“中小学生学习营养促进工程”等。

##### 2. 执政理念

近年来,我国政府的执政理念十分强调“以人为本”,坚持公平和效率的原则,一直把促进教育公平作为一项重要的政策规定和立法措施来予以贯彻落实。青少年是祖国的未来,青少年的营养状况不仅关系个人的成长发育和全面发展,也关系着整个民族素质的养成和提高。中国儿童贫困将导致其未来人力资本巨大损失,形成贫困代际传递。政府应把儿童营养干预作为基本职责,此外,免费午餐背后隐含着营养权这项基本的权利,它与生命健康息息相关,也关乎社会公平公正、长远发展。提供物质上、经济上的支持,提供保障这一权利的法律程序和服务,本是政府应尽之责<sup>4</sup>。启动和实施农村义务教育学生营养改善计划政策,是坚持以人为本、落实科学发展观的具体体现,是维护社会公平、构建社会主义和谐社会的

重要举措,是提高民族素质、建设人力资源强国的必然要求,具有重大的现实意义和深远影响。

### 五、政策之窗

政策之窗是问题源流、政策源流、政治源流三大源流结合的时间点,在一个关键时间点上三大源流汇合,开启政策之窗,问题被提上议事日程。“免费午餐”事件既是焦点事件,也是推进农村义务教育学生营养改善计划政策出台的政策之窗。

2011年04月2日由邓飞发起的免费午餐在贵州黔西沙坝小学正式启动,新华社、浙数十家媒体也在现场见证贵州黔西沙坝小学的第一顿午餐,一同推进这项行动。免费午餐实行6个月,就募得款项2000多万元,项目覆盖了全国近百所贫困小学,受益学生上百万。

当三大源流问题发展成熟时,政策决策者抓住适当时机,积极地提出问题解决对策。此次政策的出台,新闻媒体和爱心人士发挥了积极的外部作用,把生活中的日常问题变成政策问题,赢得了政府部门在短时间内回应并顺利接棒。邓飞等人利用网络平台发起的“免费午餐”计划,产生了广泛的社会反响,吸引了各界的积极参与,并推动国家《农村义务教育学生营养改善计划》政策的出台,成为民间与政府良性互动的范例,即民间慈善获得了政府的回应。从“免费午餐”到农村义务教育学生营养改善计划,舆论普遍认为,民间探索引领了国家行动<sup>5</sup>。

### 参考文献:

- [ 1 ]杨东平.柴纯青.黄胜利.中国教育发展教育报告(2012[N].社会科学文献出版社,2012,3:62
- [ 2 ]《“希望厨房”启动企业助推希望小学升级》[EB/OL],  
[http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-10/30/content\\_18797487.htm](http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-10/30/content_18797487.htm)
- [ 3 ]李建华,谢敏.金登多源流模式理论及其启示——评述多源流模式理论[J].湖南工业大学学报,2010-5-11
- [ 4 ]黄俊辉,徐自强.《校车安全条例(草案)》的政策议程分析——基于多源流模型的视角[J].公共管理学报,2012.7
- [ 5 ]徐艳红.微博可以更好地改变中国未来——“免费午餐”公益活动发起人邓飞谈微博[J].人民论坛,2011,21

## Rural compulsory education to improve student nutrition program policy analysis perspective ——based on the multiple-stream framework

Feng Li Li

(Hunan university, Hunan, Chang sha, 410082)

**Abstract:** In April 2011 by the news media Deng Fei launched the "free lunch" charity project activities, it has aroused widespread concern, so that nutrition of children in poor areas of people becoming very concerned about the topic. The "Long-term Education Reform and Development Plan" is put forward to improve the nutritive condition of rural students, but the process is very slow."Free Lunch" campaign makes the nutrition of children in poor areas become more urgent, and the problem get the attention and response of government departments soon, and in a short time issued "on the implementation of rural

compulsory education to improve student nutrition program views" and a series of specific measures. This paper uses the famous American public policy scholar John • W • Golden's Multiple-Streams analysis model, with the origins of the problem, the policy streams, and the political streams of the three issues to elaborate the various influencing factors and processes of "nutrition improvement program".

**Keywords:** Multiple-stream Framework; Students' nutrition improvement plan; Policy analysis Rural compulsory education;