

农村义务教育学生营养改善计划政策执行的影响因素与对策建议

邵忠祥, 范涌峰, 宋乃庆, 凌琳

(西南大学 基础教育研究中心, 重庆市 400715)

摘要:《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》是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,促进教育公平和落实党的德智体美全面发展教育方针的重要举措和政策。由于诸多因素的影响,使政策执行效果还不尽如人意。为此,从该政策自身因素、执行主体因素、目标群体因素、政策运行机制因素、政策资源因素进行了调查研究,并提出相应的对策建议:建立政策诉求表达机制,促进政策目标实现;加强政策执行队伍培训,提高基层政策执行者的素质;加强政策宣传,提高目标群体对政策的认识水平;健全政策实施的约束、监督与激励机制,提高政策执行效果;明确各级政府财政投入比例,确保政策执行经费。

关键词:农村义务教育;营养改善计划;政策执行;影响因素;对策建议

中图分类号:G40-052 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)06-0103-08

一、引言

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出要“提倡合理膳食,改善学生营养状况,提高贫困地区农村学生营养水平”。为了贯彻落实《纲要》精神,加快农村教育发展,促进教育公平,落实好党的德智体美全面发展的教育方针,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,以下简称《营养改善计划》)颁布实施。该计划自2011年实施以来,已取得了一定的成效,监测结果表明,以前不能保证每天吃3餐饭的学生比例从2012年度的10.4%下降到2013年度的7.1%;早、午餐或晚餐“总吃不饱”的比例从2012年度的3.8%~7.0%下降到2013年度的3.3%~6.6%。贫血方面,监测结果显示,2013年度男、女生的贫血率比2012年度的16.8%和17.2%分别下降了2.4和1.8个百分点,其中,西部小学男、女生分别下降3.3和3.9个百分点,初中男、女生下降1.9~2.6个百分点^[1]。但是,调查发现,《营养改善计划》政策执行过程中也存在不少的问题,如营养餐中毒、资金被套用、公用经费被挤占、影响教师的正常工作等问题。

政策执行是影响政策目标实现的关键环节,著名政策学者艾利森认为:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%取决于有效的执行”^{[2]260}。因此,有必要调查分析

收稿日期:2016-09-18

作者简介:邵忠祥,西南大学基础教育研究中心,博士研究生;凯里学院,副教授。

通讯作者:宋乃庆,西南大学数学与统计学院,教授,博士生导师。

基金项目:2015年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“农村义务教育学生营养餐实施中的问题与对策研究——基于西南五省区的调查”(15XJC880011),项目负责人:邵忠祥;2011年度教育部哲学社会科学发展报告“中国义务教育发展报告”(11JBGPO18),项目负责人:宋乃庆。

《营养改善计划》政策执行过程中的影响因素,并提出相应的对策建议,这对于巩固《营养改善计划》政策执行的成效,解决《营养改善计划》政策执行过程中存在的突出问题,确保政策目标的实现具有重要的现实意义。

二、相关文献回顾

政策执行研究的热潮兴起于20世纪70年代的美国。其标志是1973年的杰弗里·普瑞斯曼(Jeffrey Pressman)和亚伦·韦达夫斯基(Aaron Widavsky)对美国联邦政府的“奥克兰计划”项目所进行的追踪研究,研究最终成果写成了《执行》一书。研究结果表明,该项目实施没有取得预期结果的原因在于执行的方式出了问题,政府关注的是政策的制定,对政策的执行过程关注不足,从此引发了政策研究者对政策执行的研究,并掀起了一场声势浩大的“政策执行”运动。T.B史密斯(T. Bsmith)在其《政策执行过程》中认为,影响政策执行的因素主要包括四个变量,即理想化的政策、政策执行机关、政策的目标群体、政策文化环境因素^[3]。M.麦克拉夫林(M. MClanghin)认为,政策执行是政策执行者与受影响者在一定环境影响下,目标和手段之间相互调适的过程,这种相互之间的调适程度越高,执行的效果越好^[4]。C.霍恩(C.E. Van Horn)和D.米特(D.S. Meter)认为,影响政策执行既有系统本身因素,也有系统环境因素。一个合理有效的政策执行须要重视五个主要变量:政策的价值诉求、政策资源、执行者属性、执行方式及系统环境^[5]。D.梅兹曼尼安(D. A. Mazmanian)和P.萨巴蒂尔(P. Sabatier)把影响政策执行的因素分为三个大类,一是问题的可解决性;二是政策自身的规制能力;三是政策以外的变量^[6]。由此可以认为,公共政策执行过程中的影响因素主要体现在政策自身因素、执行主体因素、目标群体因素、政策资源因素、政策运行机制因素等几个方面。

《营养改善计划》政策的实施,引起国内学者的关注。已有相关研究主要体现在如下方面:一是对《营养改善计划》政策执行过程中存在的相关问题进行探析,例如宋乃庆等人认为,《营养改善计划》政策执行中存在的主要问题体现在缺少营养专业指导人员、食堂招聘工人有难度、公用经费被挤占、食品和资金存在安全隐患等^[7];马文起的调查研究发现,《营养改善计划》政策在执行过程中,存在较大的浪费问题^[8]。二是针对政策执行过程中存在的问题提出对策建议。宋乃庆等人认为,要加大投入并设立专项基金,解决食堂经费、人员和设施等问题;加强监督管理,确保食品安全和资金安全;同时要为片区学校配备专业营养人员,加强对营养餐的专业指导等^[7];程天君等人从立法的角度,认为要着手研制《儿童营养法》、《学校午餐法》,同时加强多部门之间的联合监督^[9]。童俊认为,要有立法保障,务必对午餐计划的各个环节都做出明确的界定和要求^[10]。杨兰等人认为,地方财政要出资培训学校餐饮人员;要多管齐下,保证食品安全;地方财政要配备足够的工勤人员^[11]。综上,国内学者的研究主要集中于《营养改善计划》政策执行过程中存在和出现的问题,并提出相应的对策建议,但是基于公共政策执行的视角来分析《营养改善计划》政策执行的影响因素研究成果很少,更缺少对该政策执行的系统、完整研究。

要实现《营养改善计划》的政策目标,关键在于政策要得到有效执行。为此,在借鉴国外政策执行有关研究成果基础上,结合调查研究中发现的问题,从政策自身因素、执行主体因素、目标群体因素、政策资源因素、政策运行机制因素等方面加以分析,同时提出对策建议,以期能够促进《营养改善计划》政策的有效执行。

三、《营养改善计划》政策执行的影响因素分析

(一)政策自身因素

1. 政策问题复杂

“政策问题的性质、政策对象行为的多样性、政策对象人数及其行为需要调适量,都直接影响到政策的有效执行”^{[2]289}。《营养改善计划》政策的执行是一个非常复杂的过程,不仅专项资金和食品

安全需要全面监管,而且食堂设施、工人聘用、食材统购、配送等方面的工作十分繁杂。更重要的是,实施《营养改善计划》政策的学校都地处边远贫困农村地区,交通极为不便,食材的运输和保鲜都非常困难,这些问题给地方政府、教育行政部门、学校的管理和监管部门的监管都带来较大的困难;就政策对象人数来说,《营养改善计划》政策涉及全国集中连片特殊困难地区的学生近3000万人,试点县达699个(680个县加19个建设兵团,统称699个县),涉及的相关部门达到15个,人数及部门之多,要做好统筹管理困难重重;就政策对象行为的多样性及需要调适量来说,中小学期以来存在片面强调分数的倾向,部分学校领导和教师对营养餐在促进学生全面发展过程中的重要价值的认识不足,将其视为教学工作之外的“负担”,不支持实施《营养改善计划》政策。同时,《营养改善计划》政策在执行过程中需要有规范的食堂管理制度,涉及工勤人员的卫生要求、食材的进出库登记、食品的留样、食物的保鲜等。这需要学校领导、教师具备一定的政策管理能力和营养学方面的知识和技能,教师的知识技能和工作要求被提高,导致他们产生抵触情绪。可见政策问题复杂影响政策执行的效果。

2. 政策目标设计不具体

政策目标反映了政策制定者的政策目的和价值追求,政策目标在设计上是否具体、明确、清晰是政策执行取得成功的重要因素。《营养改善计划》把政策目标定为:“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”。其中,提高农村学生健康水平是首要目标,但是怎么才算提高呢?达到什么水平才算理想?政策中并没有明确具体的规定。调研过程中,一些教育局领导和校领导认为,让学生吃饱、不出任何事故是他们的目标,至于是否达到了提高学生的营养水平,还不在于他们的考虑范围,这种过低的标准,很难保证农村学生能达到较为理想的营养水平。同时,由于目标不具体,给地方政府和学校在操作上带来较大的困难,造成不同地区的政策执行效果有较大差距。调查中发现,有的地区是通过学校食堂给学生供应热饭热菜,保证营养餐有一定的营养水平;而有的地区则是直接给学生统一采购面包、牛奶、火腿肠等作为营养餐;甚至出现营养餐中毒以及贪污专项经费的事件,从而难以达到提高学生营养健康水平的目标。因此,政策目标如何具体化,如何使学生吃饱、吃好、吃得营养,确保食品安全、卫生等应具体明确,并通过相关的制度建设使政策目标得到有效落实,仍需要进一步研究。

3. 政策操作性不强

为了提高《营养改善计划》政策的操作性,2012年,教育部联合相关部门共同颁发了《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》([2012]2号,以下简称《细则》)等五个较为具体的指导性文件。但是,面对全国经济发展水平不相同的699个特殊困难贫困县,这些文件规定的操作性仍显不足,例如《细则》规定:“地方政府负责学校食堂建设及饮水、电力设施改造,厨具、餐具、清洗消毒设备配置等基础条件的改善,使其达到餐饮服务许可的标准和要求”,《农村义务教育学生营养改善计划专项资金管理暂行办法》([2012]231号)规定“供餐增加的运营成本、学校食堂聘用人员开支等费用,由地方财政负担”。这些费用和设施到底是由省级政府承担还是县级政府承担?或是各自承担相应的投入比例?上述问题相关文件都没有具体规定,这给地方政府较大的自由裁量权,结果导致《营养改善计划》政策在执行过程中出现较大的随意性。有的省市(区)实现全面食堂供餐,让学生吃上热饭热菜,但有的省市(区)却迟迟没有全面实现食堂供餐。即便是同一省市(区)内县与县之间的营养餐质量也存在较大差距,有的县的营养餐是二菜一汤,有的却只有一菜一汤。在食堂建设方面,一些经济较发达的省市(区)反而不及经济较差的省市(区)。根据教育部网站数据显示,截止2014年2月底,西部12省市(区)中,食堂建设完工面积占批复面积超过70%的省中,甘肃、贵州、青海分别达到了98.48%、100%、97.37%,而经济发展水平相对较好的重庆、陕西、四川却分别只达到78.27%、70.04%、70.48%。中部地区的湖北、山西分别只达到76.88%和76.25%。河南、江西则只达到28.26%和33.15%^[12]。

(二)政策执行主体因素

1. 政策执行主体对政策意义与作用认识不足

政策执行的相关主体对政策意义与作用的正确认识,是政策得到有效执行的前提。《营养改善计划》政策的执行主体主要是地方政府、教育行政部门和学校。这些地方各级部门的相关管理者、校长、教师等对营养在学生成长和学习发展中的意义与作用的认识仍显不足。《世界人权宣言》规定:“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”。也就是说,获得充足的营养,应是每个人的基本权利之一。但是调查中发现,一些地方的校长和教育行政部门领导,把对贫困农村地区学生的营养补助当成了一种对农村学生的恩赐和施舍,而没有意识到获得营养是学生的基本权利,导致在思想上认识不足,执行马虎。

相关的研究早已表明,早期营养水平在很大程度上决定了儿童后期生长发育水平并影响学习效果,学生获得健康的饮食和营养,是促进学生健康成长和取得理想学习效果的重要前提。相关实验研究显示,营养不良或发育迟缓的牙买加儿童智商测验得分比体重和身高都正常的儿童低10分,毛里求斯的营养不良儿童智商分数比11岁控制组儿童低15.3分,而且营养状况与攻击性行为以及多动症的高发率有关^[13]。但是长期以来,我国基础教育过于重视学生的学业成绩,不少人认为饮食、营养问题不是学校应该关心的问题,甚至认为学生的饮食营养不应由学校管理,认为实施《营养改善计划》会严重影响到一些学校的正常教育教学活动,还有的建议取消《营养改善计划》政策,这说明不少人对营养在学生的生长发育和学习发展中的重要性认识不足。由于认识上的偏差,导致一些政策执行者抵触《营养改善计划》政策,并进而导致政策执行效果不佳。

2. 政策执行主体的经济亏损

公共选择理论认为,追求自身利益是每个人的倾向,即所谓的“经济人”本性。其代表人物詹姆斯·M·布坎南(James M. Buchanan)认为,作为政府部门的官员、政治家,他们同样具有“经济人”的本质属性,在政策的执行过程中,那些能够给他们带来更多收益和好处的方法更受他们的青睐。特别是执行人员的个人主义、本位主义和拜金思想,会阻碍其认真执行国家政策^[14],虽然“经济人”的观点由西方学者提出,但“经济人”现象是全世界普遍存在的一种现象^[15]。由于政策执行者代表着执行组织的整体利益,因此在政策执行过程中难免会从组织自身的利益出发来考虑政策的实施。《营养改善计划》政策在执行过程中需要地方各级政府、学校自己付出大量经费,即经济亏损,而且是一项长期的经济亏损,这会给地方政府、学校增加不小的财政负担,特别是新建食堂、食堂工勤人员工资都是较大的支出。出于组织自身利益的考虑,一些地方政府、学校尽可能选择投入小、管理方便的实施方式,这样一方面可以节约建设食堂及招聘工勤人员的大量经费,同时也会给相关部门及学校带来较少的管理上的麻烦。

3. 执行主体间沟通不够

“有效的沟通是政策执行成功的重要条件之一”^{[2]293}。只有有效的沟通,才能让信息在上下级组织之间、同一级别的不同部门之间、执行主体与目标群体之间有效的流通,从而保证政策得到有效和高效执行。特别是从政策目标群体反馈上来的重要信息,必须得到有效的接收和利用,才能使政策执行主体作出及时的调整,从而保证问题得到及时的解决。《营养改善计划》政策的执行过程涉及教育、农业、商业等多部门,这些部门之间的协作沟通非常重要。但是调查中我们发现,《营养改善计划》政策的执行在一些地区、部门之间的沟通不够或显得随意。不少学校领导反映,部门之间在管理上要求经常不一致,政出多门。同时很多部门要求学校准备的各种检查材料较多,由于一些农村中小学,特别是村小和教学点,教师人数少,又要抽调教师负责管理,结果给这些学校的教师增加了较大的工作负担,影响到学校的教学质量。

(三)目标群体因素

一项公共政策要想得到有效的执行,离不开目标群体的理解与支持。《营养改善计划》政策的

目标群体主要是农村学生及其家长。如果《营养改善计划》政策在执行的过程中能得到家长的支持、认同和有效的监督,会对《营养改善计划》政策的有效执行起到促进作用。同时,学生每天都在学校用餐,他们对营养餐有直接的体验,征求学生的意见并做出相应的调整,对于《营养改善计划》政策的有效执行也十分重要。但是,当前家长、学生对《营养改善计划》政策的参与度太低,原因主要源于两个方面:其一,学校缺乏对《营养改善计划》政策的正确认识,不邀请家长参与监督。对部分家长的调查发现,他们认为学校没有让他们参与《营养改善计划》的监督,他们也不了解这一政策,不理解国家颁布和实施这一政策是为了学生的健康和学习发展,在这样的情况下,《营养改善计划》政策的执行失去了家长的意见和监督;其二,家长缺乏参与政策执行的意识和能力。由于实施《营养改善计划》政策的地区主要是农村贫困地区,家长总体文化水平低,长期以来形成了对国家政策的依赖,缺少参与监督的意识。《营养改善计划》政策执行缺乏学生参与主要表现在缺乏对学生意见的调查与征询,这使得营养餐与学生实际需求之间具有较大的差距,从而使很多学生不好好吃营养餐,起不到提高学生营养水平的作用。据相关学者对河南省某县的调查研究发现,表示还想吃该县营养餐的学生仅有 2.6%;已经不想吃该县营养餐的学生比例高达 86.8%;不吃鸡蛋的学生比例达到 30.7%,有 19.4% 的学生表示不吃面包^[8]。

(四)政策运行机制因素

政策的有效执行,必须依靠政策运行机制,其中,约束、监督和激励机制具有关键作用。目前《营养改善计划》政策执行过程中,约束、监督和激励机制还不健全,还没有一套有效的激励约束和监督机制来促进地方政府和学校实施好这一项政策。从“经济人”假设出发,如果只强调要做好工作,而缺少相关的约束、监督和激励,将很难激发执行者的工作积极性。虽然《营养改善计划》及相关的配套文件中,强调要严格监督管理,并规定了要发挥人大、政协、监察等部门的监督作用及媒体、妇联、家长等社会监督作用,但是并没有明确规定如果监督不到位或不监督,会受什么样的处罚,承担何种具体的责任,导致监督力度不到位。这使得《营养改善计划》政策问题频发,尤其是各种食物中毒和营养改善资金被套用的事件不断发生。2012 年一年内就有多个省市(区)如贵州、云南、广西、新疆等出现营养餐中毒事件,给学生及家长带来了不必要的创伤。同时广西等地还出现套用《营养改善计划》专项经费的事件,给这项惠民政策造成了不良的社会影响。调查中,部分学校的校领导反映,大宗食品的统一采购中,出现发霉、发黄大米,且统购价格明显高于当地市场价格,完全可以在本县采购大米却要到一百多公里的外县采购,这些问题的存在体现了监督的明显不足。

“激励是管理者通过某种内部和外部的刺激,激发人的动机,使人产生一股内在的动力,从而调动其积极性和创造力,努力朝着所期望的目标前进的一种管理活动”^[16]。如何调动地方、学校认真执行《营养改善计划》政策的积极性,必须建立约束、监督和激励机制。但是目前可操作的激励约束和监督措施还不够完善。虽然《细则》中规定,“对工作组织得力、任务完成较好的,予以表彰或给予奖励性补助”。但如何奖励、奖励的对象是什么?执行效果达到何种程度可以奖励?还没有明确具体的奖励措施。此种情况下,地方、学校可能会随着时间的推移而失去执行好《营养改善计划》政策的动力。

(五)政策资源因素

“无论政策制定得多么的具体明确,如果负责执行政策的机构和人员缺乏必要的、充足的用于政策执行的资源,那么执行的结果也不能达到预期的目标”。^{[2]291} 调查表明,《营养改善计划》政策执行过程中,人、财、物等主要的政策资源明显欠缺。根据规定,中央下拨给每名学生的 3 元专项经费(2014 年增加到每生 4 元)必须要全部吃到学生嘴里,而执行政策带来的相关费用,如食堂设施、工人工资、水电等,都要从县级财政和学校的公用经费中开支。虽然中央财政每年向贫困地区的寄宿制学校投入不少食堂建设经费,但由于贫困地区财政投入跟不上,食堂设施等仍显不足。据教育部副部长鲁昕说,《营养改善计划》政策颁布实施以来,中央财政已安排累计近 300 亿用于试点地区学

校的食堂建设,但达到食堂供餐的学校也只有65%^[17]。由于经费上的投入不足,造成一些地区学校的食堂工人不足和食堂设施缺乏,一些学生数较少的村小和教学点根本不敢用大功率的电炒锅,因为这将会带来较高的电费,学校公用经费无法承担,这些学校不得不采用木柴作为燃料,这给《营养改善计划》政策的执行带来了较大的困难。调查中某中学校长反映,没有实施《营养改善计划》政策之前,食堂运转产生的电费主要是由承包商自己承担;现在食堂由学校管理后,光是电费每个月在6000元左右,相对之前每个月1500元左右的电费,每年要多出4~5万元的费用,这对一个农村中学来说是一笔较大的数目。同时由于县级财政支付聘用工人的工资每月在1000元左右,这个工资在当地来说略显偏低,学校为了能留住工人,还得从公用经费中挤出部分以提高工人的工资,结果给公用经费本来不足的农村学校带来了一定的经济困难。根据我们对全部实行食堂供餐的西部G省58所农村中小学校的调查数据显示,58所学校中有27所学校工勤人员的一部分工资由公用经费支付,占被调查学校的46.6%。学校通过公用经费给每名工勤人员最低每月支付140元,最高的每人每月支付达到800元,其中300~600元之间的学校占64.2%,乡镇中学和乡镇小学通过公用经费给工人增加工资的比例最高。对于一些村小和教学点来说,由于能聘到的工人较少,教师还得承担部分食堂工作任务,包括食材的采购、登记、出库、报账等。这对于部分教师严重不足的村小学和教学点来说,学校的正常教育教学工作必然会受到影响。

四、促进《营养改善计划》政策执行的对策建议

《营养改善计划》政策涉及的地区广、部门多、学生多,问题很复杂,且所涉地区属于全国集中连片特殊困难地区,偏远而分散,交通极为不便,这给政策的有效执行带来了很大困难。根据政策执行的影响因素,从本质上提出解决以上问题的对策建议。

(一) 建立政策诉求表达机制,促进政策目标实现

一项政策要取得预期的执行效果,一个重要的因素便是政策的各方利益主体能够充分表达自己的利益诉求。对于《营养改善计划》政策的执行来说,首先要考虑政策目标群体即学生、家长的利益诉求,他们的需求满足度和对政策的认同度、满意度,是评价《营养改善计划》政策执行效果的重要指标。因此,建立学生、家长的政策诉求表达机制,是这一政策得到有效执行的基本前提。我们在调查中发现,很多学生反映米饭是陈米、粗糙难咽、菜不干净、味道差等问题,家长反映没有机会参观和监督学校的营养餐,但这些问题很难反馈到管理部门那里,从而没有起到调整执行策略的作用。为此,可以通过问卷、访谈以及家长接待日、学生接待周等方式,了解学生、家长的所需、所想,并接受他们反映的问题,及时整理上报上级管理部门,及时解决政策执行中存在的突出问题。

由于学校是具体的政策执行主体,政策最终是在学校得到执行,校领导和教师都是参与者,因此除了积极听取学生、家长的意见外,还应该积极听取学校领导、教师们的意见,让他们表达对政策执行的具体看法。各级相关管理部门,可定期收集学校层面的具体意见,对政策执行中出现的问题进行及时的整改,对于一时解决不了的,要作出必要的解释,并在相关媒体上公布,以得到全社会的理解和支持。

(二) 加强政策执行队伍培训,提高基层政策执行者的素质

要使政策得到有效执行就需要一支高水平的政策执行队伍。地方政府、教育行政部门和学校是《营养改善计划》政策的主要执行主体,这些部门管理者的政策执行能力在很大程度上决定了《营养改善计划》政策的执行效果。因此,必须提高这些政策执行者的政策水平,让他们认识到营养对于学生成长、国家未来、实现教育公平等方面的重要意义与作用。要加强对基层政策执行人员尤其是校长的政策执行能力培训。校长是《营养改善计划》政策的具体执行者,校长的政策执行能力在一定程度上决定了《营养改善计划》政策的最终成效。因此要经常性地对校长和学校相关管理人员进行相关政策内容、政策精神、学生信息化管理能力等方面的培训,不断增强校长和有关管理人员

的政策业务素质和政策解读能力,从而为《营养改善计划》政策的执行提供有力保障。

在加强工作队伍建设方面,要自上而下设立专业的《营养改善计划》政策执行管理机构。从调查的情况来看,省县两级都设立了营养改善计划办公室(简称营养办),目前有必要对各级营养办公室的权利、职能、人员配置及经费保障进行清晰界定,实行定岗、定员、定编,强化管理的专业性。针对各级营养办缺少营养专业人员的现实,建议聘请营养学或相关专业的大学毕业生担任各级营养办公室的管理人员,发挥他们在营养食谱的制作和管理上的专业才能,保证营养餐的营养均衡,从而起到提高农村学生营养水平的作用。

(三)加强政策宣传,提高目标群体对政策的认识水平

政策的宣传与解释是政策执行过程中不可或缺的重要环节。政策在执行的过程中,需要得到各方面的支持,特别是来自目标群体的支持和理解。因此“要通过各种有影响力的渠道和方式,向政策执行人员,目标群体和社会各方面宣传政策的目标、内容、要求及政策的合法性、必要性和意义,以取得他们对政策的理解、认同和支持,减少对政策的误解和抵触行为”^[18]。调查中发现,对《营养改善计划》政策的宣传方式主要是通过墙报、班会课等方式对在校学生进行宣传,目标群体过于单一。很多家长对政策的内容、精神、要求等了解甚少,地方各大媒体也很少关注这一政策的执行效果。只有学生家长、校长、教师及社会理解了政策的相关精神,提高了政策认知水平,才更加支持政府的政策。因此,学校可通过家长学校、网络等形式给家长讲解和宣传政策精神,让家长多方面深入了解政策内涵,提高家长对政策的认识水平;各级政府、教育行政部门可通过当地的电视、报纸等媒体多角度宣传《营养改善计划》政策,从而逐渐形成全社会都理解和支持《营养改善计划》政策的良好氛围;与此同时,学校应做好饮食健康教育、感恩教育,教育学生节约粮食,养成不偏食不挑食的良好习惯,从而使《营养改善计划》政策的执行取得较好的预期效果。

(四)健全政策实施的约束、监督与激励机制,提高政策执行效果

健全的约束、监督和激励机制是一项政策得到有效实施的内在要求。政策在执行的过程中容易流于形式的主要原因在于缺乏约束、监督和激励,从而形成所谓的“上有政策,下有对策”。因此《营养改善计划》政策的执行一定要纳入各方监督的范围,发挥好各种监督功能。可把《营养改善计划》政策的执行情况纳入专项教育督导的范围,确保资金安全和食品安全,具体监督好大宗食品的公开招标、统一采购的各个环节等。对招标采购过程中出现的违法违规行为,一经发现,要严厉惩处,违反相关法律规定的,要接受法律的制裁。媒体应及时真实地报道《营养改善计划》政策执行过程中存在的主要问题,及时向有关管理部门反馈,及时纠正政策执行过程中的偏差。校领导和相关教师,要认真检查学校收到的每一批次食材的质量,发现问题应及时反映,必要时拒收,以保证食材的质量。学校要定期听取学生的意见,及时发现是否存在食物不干净、腐烂变质的食品,发挥好学生的监督作用。定期或不定期召开家长委员会会议,或邀请家长参观并监督学校的食堂管理和现场操作情况,认真听取家长意见。

要建立《营养改善计划》政策执行的评价指标体系,具体应包括学生营养改善状况、营养教育效果、学校食堂建设、设施投入、食堂卫生、饭菜质量及学生、家长的满意情况等指标。把这些指标实施的效果作为地方政府和学校领导绩效考核和县域义务教育均衡发展是否达标的重要指标依据,达到相应标准的地区和学校,要给予一定程度的奖励。发生问题、没有作为的,要按照规定给予惩罚。

(五)明确地方各级政府财政投入比例,确保政策执行经费

政策执行的有效性,必须依托相应的政策资源作为保障。这些资源主要包括财力、人力、物力资源。其中,财力是人力和物力的重要物质基础。《营养改善计划》政策的经费投入主要包括五个方面的经费:食堂建设、食堂供餐设备、工人工资、食材费用、水电煤费五个方面的投入,其中后三者属于长期投入。目前《营养改善计划》政策执行过程中存在的主要矛盾是县级财政薄弱与其承担的财政负担过重的矛盾。基于这种财权和财力不对称的现实情况,为了保证《营养改善计划》政策的

可持续性,建议提高财政重心,具体可借鉴农村义务教育经费保障机制的思路和做法,把实施《营养改善计划》政策的地区分为发达地区、中等发达地区和贫困地区。发达地区除中央的专项经费外,其余投入由县级专项经费负担;中等发达地区主要由中央和省设专项经费负担,市县适当投入;贫困地区以中央为主,省级全部统筹,县级政府和学校负责执行实施。地方各级政府要严格承担相应的财政责任,才能保证经费的具体落实,《营养改善计划》的执行才有经费保障。

结束语

“促进学生健康成长,是教育工作的出发点和落脚点。中小学是青少年身体发育和心智发展的关键时期,这一阶段如果营养不良,将影响孩子们体格和智力的正常发育,更谈不上德、智、体、美全面发展”^[19]。目前,发达国家都非常重视学生的营养状况,通过营养立法来推进本国学校供餐计划的开展和实施。但是我国基础教育改革与发展过程中长期以来对学生的营养问题重视不足,这不利于学生的全面发展。“现今在我国的一些农村地区、贫困地区及民族地区,仍然存在不同程度的营养不良问题,这不仅影响到这些地区学生的健康成长,也不利于这些地区普及义务教育”^[19]。厘清政策执行过程中的影响因素,探析有效的可操作性对策建议,使我国的《营养改善计划》走向健康可持续的发展道路,对促进教育公平和教育均衡发展,是非常重要和紧迫的。

为此,《营养改善计划》政策执行过程中,要“淡化形式,注重实质”^[20],抓住政策执行过程中的重要影响因素,从本质上解决《营养改善计划》政策执行过程中的重要实质性问题,促进农村义务教育的健康发展。

参考文献:

- [1] 高毅哲. 西部小学生贫血率下降明显[N]. 中国教育报,2014-04-11:(1).
- [2] 陈振明. 政策科学:公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] SMITHTB.The policy implementation process[J]. Policy sciences,1973,4(2):197-209.
- [4] 严强. 公共政策学[M]. 北京:社会科学出版社,2006:226.
- [5] METERDSV,HORNCEV.The policy implementation process: a conceptual framework[J].Administration society,1975(4): 445-488.
- [6] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社,2006:175.
- [7] 宋乃庆,邵忠祥. 农村义务教育学生营养改善计划对策研究[J]. 中国教育学刊,2014(10):1-4.
- [8] 马文起. 营养改善计划实施的成效、问题及对策[J]. 教学与管理,2013(6):3-15.
- [9] 程天君,李永康. 我国校园安全问题与政策建议——以校服、校餐、校舍、校车为例[J]. 教育研究,2014(7):37-44.
- [10] 童俊. 美国学校营养午餐制度对河南省的启示[J]. 前沿,2012(8):135-136.
- [11] 杨兰,李亚军. 营养改善计划后的农村中小学供餐管理[J]. 中小管理,2013(12):45-47.
- [12] 教育部网站. 全国学生营养办关于农村义务教育学生营养改善计划进展情况的通报.[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6336/201404/167081.html>.2014-4-10.
- [13] 海伦·阿巴兹. 贫困生的有效学习——认知神经科学的前沿观点[M]. 周加仙,译. 北京:教育科学出版社,2012:12-13.
- [14] 马风光,屠文娟. 公共决策执行过程中的影响因素[J]. 理论探讨,2002(4):69-71.
- [15] 张家军,靳玉乐. 论统筹城乡教育发展制度设计的三大基础[J]. 西南大学学报(社会科学版),2015(5):90-95.
- [16] 徐晓黎. 管理学原理[M]. 重庆:重庆大学出版社,2003:230
- [17] 鲁昕. 农村义务教育学生营养改善计划受益学生达 3220 万人[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/30/c_1114197881.htm,2015-01-30.
- [18] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京:江苏教育出版社,2000:312
- [19] 刘延东. 在部署实施全国农村义务教育学生营养改善计划电视电话会议上的讲话[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6335/201203/132551.html>,2012-3-13.
- [20] 陈重穆,宋乃庆. 淡化形式,注重实质——兼论《九年义务教育全日制初级中学数学教学大纲》[J]. 数学教育学报,1993(2):4-9.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>