报告编号	MW/JH[2012]032
报告正文总页数	共 26 页

河南省鲁山县瓦屋乡上寺小学免费午餐调查报告

项目名称：中国社会福利基金会免费午餐基金

委托单位：中国福基会免费午餐基金管理委员会

调查类别：调查取证

二零一二年五月二十四日

注 意 事 项

1、对于接受调查的小学,调查结果因受时间限制及各方面因素制约，仅具参考作用。

2、调查报告无现场调查人签名无效。

3、报告涂改无效。

4、对调查报告若有异议，应在报告发出后 15 个工作日内提出。

河南省鲁山县瓦屋乡上寺小学
免费午餐调查报告

项目负责人：流星

调查人员：小水

报告编写：小水

报告审核：流星

报告日期：2012 年 5 月 24 日

报告编号：MW/JH [2012]032

委托单位：中国福基会免费午餐基金管理委员会

目　录

1 项目概况.....1

1.1 免费午餐发起背景.....1

1.2 免费午餐项目目标.....1

1.3 调查内容.....1

1.4 调查路线.....2

2 调查评估目的及依据.....3

2.1 调查评估目的.....3

2.2 调查评估依据.....3

3 主要调查设备及调查方法.....3

3.1 主要调查设备.....3

3.2 调查方法.....3

4 学校现状、项目执行概况及问卷调查结果分析.....3

4.1 学校概况.....3

4.2 “免费午餐”项目及相关政策的执行概况.....4

4.3 就餐人数核实.....4

4.4 资金使用及管理状况说明.....4

4.5 问卷调查结果分析.....9

4.6 家长电话访谈情况.....12

5 主要问题汇总.....12

5.1 学前班学生有剩饭现象，高年级个别学生吃不饱.....12

5.2 关于打饭不公平问题的反馈.....13

5.3 关于厨师卫生问题的反馈.....14

5.4 厨房设施较差，缺少餐具的消毒设施.....15

5.5 就餐环境较差.....15

5.6 学校问题反馈：厨师薪酬过低.....16

5.7 小结.....16

6 稽核员建议.....18

7 结论.....21

8 附件:上寺小学购物单据.....23

1 项目概况

1.1 免费午餐发起背景

免费午餐 2011 年 2 月，国务院发展研究中心中国发展研究基金会一项关于中国贫困地区学生营养状况的调查报告揭示，中西部贫困地区儿童营养摄入严重不足，受调查的学生中 12％发育迟缓，72%上课期间有饥饿感；学校男女寄宿生体重分别比全国农村学生平均水平低 10 公斤和 7 公斤，身高低 11 厘米和 9 厘米。

报告指出，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，并由执政党和国家作出政治承诺。

2011 年 4 月，由邓飞等数百位志愿者、国内数十家主流媒体，联合中国社会福利基金会发起的免费午餐基金公募计划，倡议每天捐赠 3 元为贫困学童提供免费午餐。

1.2 免费午餐项目目标

我们的使命 帮助儿童免于饥饿，健康成长。

我们的愿景 通过若干年的努力，使免费午餐成为基本福利。

我们的战略 探索安全、透明、高效、可复制的免费午餐实现途径，为政府、企业、公益机构、个人捐赠者提供专业服务，以战略公益推动公共政策。

为确保善款善用，志愿者协助学校开通了微博，每日公开收支信息，稽核团队暗访突查。同时请当地政府、媒体、NGO、家长、无所不在的网友、神出鬼没的旅友一起参与一线监管。

详见:

免费午餐微博 http://weibo.com/freelunch

免费午餐网站 www.mianfeiwucan.org

免费午餐淘宝公益店 www.mianfeiwucan.tmall.com

1.3 调查内容

2012 年 5 月 10 日，稽核员小水受免费午餐计划稽核组的委托，前往河南省

鲁山县瓦屋乡上寺小学进行调查，主要调查内容为项目资金使用情况、饭菜质量情况、学生满意度等。

1.4 调查路线

鲁山县位于河南省平顶山市中西部，交通便利。从鲁山乘火车，可直达北京、上海、南京、武汉、重庆、成都、广州等地。如果乘坐飞机，路线则较为周折，飞机将降落于河南省新郑市，新郑市距离郑州省会还有很远的距离，需要乘坐机场巴士前往郑州汽车站或者火车站购买到鲁山的火车票或者汽车票。所以还是建议选择火车前往鲁山县。

志愿者到达鲁山县后可以在县城入住，距离火车站和汽车站最近的宾馆为鲁山迎宾馆。宾馆位于鲁山县主干道人民路，宾馆出门对面就是汽车站，200 米内就是火车站，交通十分便利，标准间为 180 元/天，内部设施较好，含有免费早餐。此外，早晨宾馆外就有出租的小面包车，方便包车前往上寺小学。如果不想选择该宾馆，则人民路上还有数家宾馆，如中州快捷等可供选择。

从鲁山县城到瓦屋乡还有 36 公里的路程，上寺小学位于瓦屋乡上竹园寺村，靠公共交通无法直接到达，建议包车前往。推荐当地面包车司机王师傅，联系方式为：13503757474，其人就是瓦屋乡人，对路线十分熟悉。志愿者可以提前一天联系预定车，约好第二天出发的时间和地点。到上寺小学的费用是 150 元，行进过程中将会经过另一个项目学校所在地—观音寺乡。笔者 5 月 9 号去的是观音寺乡的桐树庄小学（第五中心小学），因为当时包车的司机对路线不熟悉，行车速度较慢，走了一些冤枉路，收费也高。从第二天往瓦屋乡的路程来看，观音寺乡算是距离相对较近的，在王师傅这里，如果去桐树庄小学，包车费用可以谈到 100 元/天。

5 月 10 日上午 8:25 笔者包王师傅的车自鲁山县城人民路出发，前往瓦屋乡上寺小学， 9:25 左右到达学校门口，正好赶上 9:30 该校午间给学生发放鸡蛋。10:00 看到校内炊烟燃起后，进入学校，与学校主要负责人见面获准进行此次调查评估。13:40 结束所有调查工作，返回鲁山县城。

2 调查评估目的及依据

2.1 调查评估目的

(1) 调查正在拨款中的小学的资金使用情况，加强对免费午餐的监管力度，督促小学管理层提高食品质量安全意识，提高捐赠人对免费午餐计划的信任度。

(2) 及时发现免费午餐计划中存在的贪腐行为及食品质量安全问题，消除隐患。

(3) 为免费午餐计划实施下一步拨款提供必要的依据。

2.2 调查评估依据

本次调查主要依据现行国家慈善法律、并本着以人为本，关注民生，扶危济困，共享和谐的原则。在具体流程上严格遵照中国社会福利基金会制定的《稽核部门操作守则》执行。

3 主要调查设备及调查方法

3.1 主要调查设备

小面包车一辆，数码照相机一台、笔记本电脑一台、录音笔一个。

3.2 调查方法

（1） 问卷调查：对高年级小学生进行匿名问卷调查，了解学生在各方面对“免费午餐”项目的感知和评价。

（2）个人访谈：通过对学校项目负责人的个人访谈，详细了解项目的执行情况及面临的主要问题。

（3）电话访谈：通过学校提供的学生家长联系方式，对一些家长进行电话访谈，获悉家长对“免费午餐”的态度和评价。

4 学校现状、项目执行概况及问卷调查结果分析

4.1 学校概况

上寺小学为“免费午餐”项目在河南省的第二所试点学校。该校位于河南省鲁

山县的瓦屋乡，从地理环境来看属于山区。该校从学前班到四年级共设置五个年级，共有 158 名学生，其中 90 名学生属于九年义务教育阶段学生（1-4 年级），无住宿生。各年级人数具体分布如下:

表 4-1 上寺小学学生人数及性别分布

年级	学前班	一年级	二年级	三年级	四年级
男生	34	15	12	10	8
女生	34	19	14	9	3
总计	68	34	26	19	11

从上寺小学提供的 2011 年统计数据来看，该校留守儿童问题较为突出：该校 2011 年有学生 143 人，其中双亲均外出打工的有 36 人，占学生人数的 26%; 单亲外出打工的有 78 人，占学生人数的 55%。

4.2 “免费午餐”项目及相关政策的执行概况

“免费午餐”项目自 2011 年 4 月 18 日在该校启动。微博记录就餐人数为 165 人，其中学生 158 名(义务教育阶段 90 名)，教师 5 名，厨师 2 名。2012 年 3 月 26 日，该校作为国家《农村义务教育学生营养改善计划》(以下简称“营养计划”)试点单位开始享受义务教育阶段学生（不包含学前班）每人 3 元的营养补助。

4.3 就餐人数核实

上寺小学微博记录学校就餐人数为 165 人，当日稽核员清点人数为 162 人，其中学生 159 人，教师 5 人，厨师 3 人。有 3 名学生请假，一年级请假 2 人，三年级请假 1 人，稽核员分别与老师和学生交谈后确认请假情况属实。

4.4 资金使用及管理状况说明

稽核员审核了该校自2011年4月开始至今的所有账目，该校自2011年4月29日起，共接受中国社会福利基金会3笔资金共115440元，加上项目启动资金8000

元一共123440元。截至4月6日，余额为35803元，账面上收支平衡余额与微博记录相符合。自4月1日至5月10日的支出情况见下表：（根据附件内的原始购物凭证整理）

表 4-2 上寺小学 4 月 1 日—5 月 10 日购买清单

日期	购买商品	单价（元/斤）	数量（斤）	总额
4 月 1 日-6 日	鸡蛋	3.6	11	39.6
	豆芽	1	31	31
	韭菜	1.5	10	15
	大肉	13	14	182
	面条	1.5	37	55.5
	鸡蛋	3.6	11.5	41.4
4 月 9 日	豆腐	2.2	20	44
	豆芽	1	30	30
	大肉	12.5	36	450
	鸡蛋	3.6	58.6	210.96
	萝卜	65	0.3	19.5
	蒜	1.5	5	7.5
4 月 10 日	蒜苗	0.8	10.5	8.5
	芹菜	1.5	14	21
	大米	2.44	45	110
	菜籽油	280	1	
	葱	1.5	12	18
4 月 11 日	大米	2.5	20	50
	大肉	12.5	13	162.5
	黄豆芽	1	25	25
	面条	1.5	27	40.5
	鸡精	4	5	20
	调料	2.5	5	12.5
	辣椒	7	2	14
	味精	2	1	2
	19 名学生到中心校参加考试带餐费			57
4 月 16 日	豆腐	2.2	20	44
	大肉	12	40	480
	豆芽	1	35	35
	芹菜	1.3	14.5	19
	姜	2.5	5	12.5
4 月 17 日	酱油	15	1	15
	胡萝卜	1	35	35
	鸡蛋	3.4	28	95.2

	葱蒜	1	12	12
	大米	2.4	192	460
	面条	1.5	31	46.5
4 月 19 日	豆腐	2.2	10	22
	豆芽	1	32	32
	芹菜	1.3	11	14.3
	蒜薹	3.5	3	10.5
	大肉	12	29	348
	面粉	1.4	9	12.6
	洗洁精	13	1	13
	鸡蛋	3.3	17	56.1
	面条	1.5	30	45
	柴火	0.2	1440	288
	豆瓣酱	5	3	15
	鸡精	4	5	20
	香料	2.5	5	12.5
4 月 23 日	韭菜	1	11	11
	芹菜	1.2	16	19.2
	豆芽	1	32	32
	大葱	1.5	6	9
	香菇	3.5	6	21
	胡萝卜	1.2	20	24
	豆腐	2.2	20	44
	大肉	12	43	516
	面条	1.5	32	48
	鸡蛋	3.3	36	118.8
4 月 24 日	芹菜	1.2	7.5	9
	蒜苗	0.67	16.5	11
	酱油	6	1	6
	十三香	1.5	2	5
4 月 25 日	鸡精	4	2	8
	香料	2.5	5	12.5
4 月 26 日	酱油	1	4	4
	醋	1	6	6
	鸡蛋	3.3	30	99
	蒜薹	2.8	3.5	10
	洋葱	1	10.1	10.1
	大米	110	1	110
	酱油	6	4	24
	大料	20	2	40
	鸡蛋	3.3	42	138.6

5 月 2 日	豆腐	2.2	20	44
	大肉	12	45	540
	芹菜	2	11.7	23.4
	豆芽	1	30	30
	韭菜	1	10	10
	西红柿	3	7.3	22
	蒜薹	2.5	9	22.5
	胡萝卜	1	20	20
	蒜苗	0.6	13	7.8
	洋葱	0.6	36	21.6
	面条	1.5	30	45
	鸡蛋	3.3	10	33
	鸡蛋	3.3	20	66
	油	75	4	300
	咸菜	14	1	14
5 月 3 日	鸡蛋	3.3	25	82.5
	鸡蛋	3.3	22.5	74.25
	白糖	4	5	20
5 月 7 日	豆腐	2.2	20	44
	胡萝卜	1.3	30	39
	芹菜	2.5	15	37.5
	茄瓜	1	20	20
	豆芽	1	20	20
	蒜薹	2	6	12
	韭菜	1	10	10
	大肉	12	45	540
	西红柿	2.5	5.1	12.7
	大米	110	2	220
	粉条	5	8	40
	面条	1.5	25	37.5
	鸡蛋	3.3	40	132
	食盐	1.5	10	15
5 月 9 日	大肉	12	15	180
	鸡蛋	3.3	27	89.1
	面条	1.5	25	37.5
	豆芽	1	30	30
	番茄	2.5	8	20
	韭菜	0.8	26	21
	蒜薹	2	6	12
	芹菜	2.5	5	12.5
	食用油			25

	电费	0.85	20	17
	木柴	0.2	60	12
5 月 10 日	蒜薹	2	6.5	13
	花菜	2.5	4	10
	茄子	3	5.2	15.6
	豆腐	2.2	20	44
	大肉	12	30	360
	大米	110	1	110
	调料四种	11	5	55
	鸡蛋	3.3	67.5	222.75

表 4-3 上寺小学商品采购价格和市场价格比对

商品门类	市场价格（元/斤） 5 月 10 日	上寺小学采购价格（元/斤） 4 月 1 日—5 月 10 日
鸡蛋	3.3	3.3
西红柿	2.5	2.5
花菜	3~3.5	2.5
韭菜	1	0.8~1
胡萝卜	1.2	1~1.3
葱	1.5~2	1.5
姜	2~3	2.5
蒜	3	1.5
芹菜	2.5	1.2~2
豆芽	1	1
豆腐	2~2.5	2.2
大肉	12~13	12
粉条	7	5
茄瓜（西葫）	1	1
蒜薹	2.5	2~3
洋葱	1	0.6~1

经过比对，该校近几日内主要商品的采购价格与笔者在附近菜市场了解的市场价格基本一致。（稽核员市场价格调查表及上寺小学2012年4月采购凭证见附件）此外，该校账目管理较为专业细致，有每日开餐的现金流水账、月开支和结余的结算表以及自项目开展至今的所有原始购物凭证。

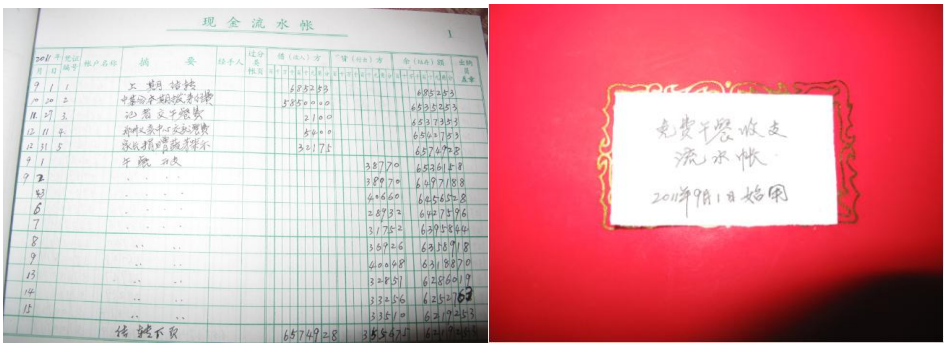


图4-1 上寺小学免费午餐收支流水账

在库存管理方面，该校有专人负责库存的保管，且规定保管员不能兼任采购。采购人员购买商品回来后由保管员过磅登记后入库。每日做饭前，由保管员从仓库内取定量物品交给厨师。

4.5 问卷调查结果分析

4.5.1 问卷发放对象的基本情况

本次调查在上寺小学发放《免费午餐学生调查问卷》共计29份，回收有效问卷29份。其中其中3年级发放18份，4年级发放11份，调查对象的年龄区间为9-10岁。具体情况如下表所示：

表4-4　年级分布

年级	人数	百分比
3年级	18	62.1
4年级	11	37.9
总计	29	100.0

表4-5　年龄分布

	年龄	频次	百分比	有效百分比
	10	6	20.7	21.4
	11	11	37.9	39.3
	12	1	3.4	3.6
	9	10	34.5	35.7
	总计	28	96.6	100.0
缺失值	0	1	3.4	
总计		29	100.0	37.9

4.5.2 选择型问题分析结果

表 4-6 上寺小学免费午餐学生调查问卷分析表

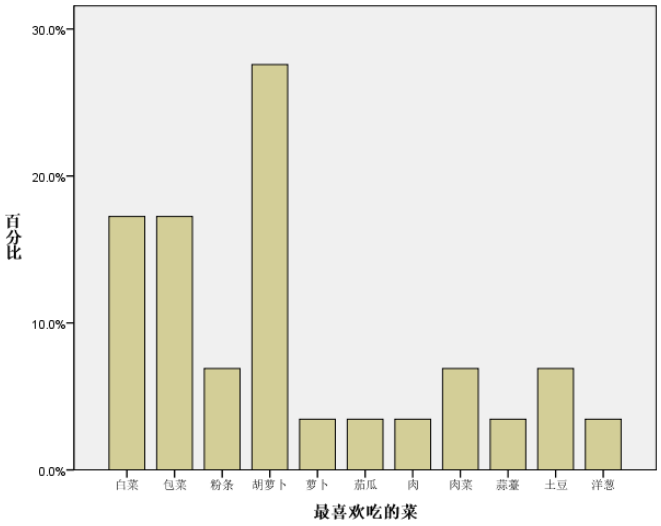
项目	1、厨房，餐具是否卫生？			2、厨师是否卫生？		
选项	是	否	一般	是	否	一般
选择人数	21	0	8	17	2	10
有效百分比	72.4%	0	27.6%	58.6%	6.9%	34.5%
有效&缺失	有效答案 29，缺失 0			有效答案 29，缺失 0		
项目	3、打饭，打菜份量是否公平？			4、打饭是否有排队？		
选择人数	是	否	一般	排队一个个打	大家一起打饭，没排队	其他
有效：291 人	14	4	11	29	0	0
有效百分比	48.3%	13.8%	37.9%	100%	0%	7.50%
有效&缺失	有效答案 29，缺失 0			有效答案 29，缺失 0		
项目	5、在哪里吃饭？			6、米饭是否煮熟？		
选项	课室	无固定场所	其他	是	否	
选择人数	22	6	1	29	0	
有效百分比	75.9%	20.7%	3.4%	100%	0	
有效&缺失	有效答案 29，缺失 0			有效答案 29，缺失 0		
项目	7、米饭和菜是否够吃？			8、菜的味道如何？		
选项	是	否		良好	不好	一般
选择人数	26	3		21	0	8
有效百分比	89.7%	10.3%		72.4%	0	27.6%
有效&缺失	有效答案 29，缺失 0			有效答案 29，缺失 0		
项目	9、是否每天有肉？			10、是否每天有蛋？		
选项	有肉	没有肉	有时没有	有蛋	没有蛋	有时没有
选择人数	29	0	0	25	0	4
有效百分比	100%	0	0	86.2%	0	13.8%
有效&缺失	有效答案 29，缺失 0			有效答案 29，缺失 2（4.9%）		
项目	11、学校和家里的饭菜相比哪个好吃？					
选项	学校的			家里的		
选择人数	25			3		
有效百分比	89.3%			10.7%		
有效&缺失	有效答案 28，缺失 1（3.4%）					

4.5.3 开放性问题分析结果

（1）最喜欢吃的菜

该选题共有29名学生作答。其中填写“胡萝卜”的最多，共有8人，有效百分比为27.6%；其次为“白菜”和“包菜”，各有5人，有效百分比为17.2%。具体情况如下图所示：

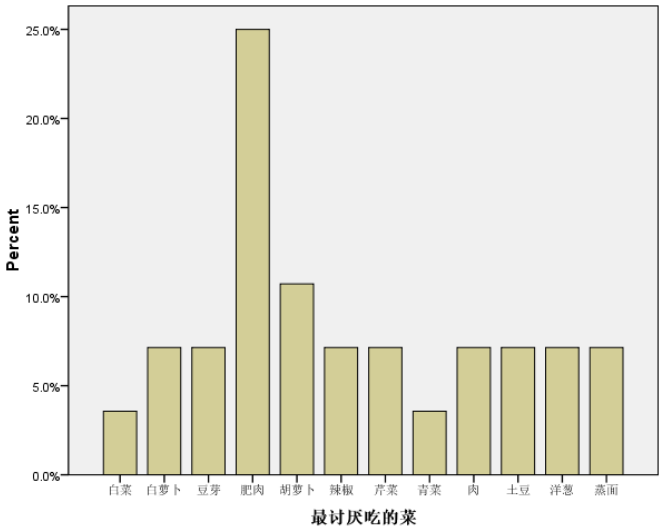
图：4-2 最喜欢吃的菜



（2）最讨厌吃的菜

该选题共有28人作答，其中填写“肥肉”的最多，共有7人，有效百分比为25%。具体情况如下图所示：

图：4-3 最讨厌吃的菜



（3）其他意见

该选题共有13名学生作答，缺失答案16，占所有问卷的有55.2%。学生所提意见有不少是关于个人口味的偏好，但需要引起重视的问题是有些学生反映自己吃不饱：有2人提出“希望每天吃饱”，还有1人提出“希望每天把饭做够”。

表4-7 其他意见

意见表达	频次	百分比	有效百分比
不要有很多肥肉	1	3.4	7.7
要有黄瓜	1	3.4	7.7
多些胡萝卜	1	3.4	7.7
多些芹菜	2	6.9	15.4
每天吃饱	2	6.9	15.4
每天多打点菜	1	3.4	7.7
少些芹菜	1	3.4	7.7
无	2	6.9	15.4
希望每天把饭做够	1	3.4	7.7
总计	13	44.8	100.0
缺失值	16	55.2	
总计	29	100.0	

4.6 家长电话访谈情况

笔者随机抽取了6名学生家长，对其进行了电话访谈。6位家长对“免费午餐”在该校的执行状况均表示十分满意，无意见。

5 主要问题汇总

5.1 学前班学生有剩饭现象，高年级个别学生吃不饱

通过对问卷调查结果的汇总统计发现：有3名四年级的男生在“米饭和菜是否够吃”这一选题勾选了“不够吃”，而笔者在实际调研中则发现，学前班学生存在一定的剩饭现象。这说明，从饭菜从总量上来讲是足够的，但打饭人员对各年龄段需求量的具体把握不够准确。

表 5-1 米饭和菜是否够吃

		年级		总计
		3年级	4年级	
米饭和菜是否够吃	够吃	18	8	26
	不够吃	0	3	3
总计		18	11	29

图5-1 学前班存在“剩饭”现象

5.2 关于打饭不公平问题的反馈

在学生上交填写过的问卷时，稽核员发现高年级有几位同学在“打菜打饭是否公平”这一选项中勾画了“不公平”或“一般”。从统计结果来看，勾选“不公平”选项的学生主要集中在4年级。4年级的11名同学中，只有3名勾选了“公平”，而其余的7名同学分别勾选了“不公平”和“一般”。这引起了稽核员的重视，并对勾选“不公平”选项的学生进行了个人访谈：

表 5-2 打饭打菜是否公平

		年级		总计
		3年级	4年级	
打饭、打菜 分量是否公平	公平	11	3	14
	不公平	0	4	4
	一般	7	4	11
总计		18	11	29

个案1：甲同学

稽核员：你觉得打饭打菜不公平是吗？

甲同学：对

稽核员：为什么你会觉得不公平呢？

甲同学：打饭的给她孩儿和亲戚打的多。

个案2：乙同学

稽核员：你觉得打饭不公平吗？

乙同学：对

稽核员：那具体是谁呢？

乙同学：学前班那个女老师，她给自己的孩子打的多。

访谈后，稽核员专门就此问题和该校校长进行了沟通，询问了该校教师子弟的情况，了解到学生集中反馈的学前班女教师是学校的临时聘用人员。因学校工作太忙（学前班有68名学生）,所以在短时间内聘请其在学校帮忙，同时也确认该临时聘用老师有一孩子在学前班就读。

但经过笔者的观察以及思考个人认为学生之所以会认为打饭不够公平，一是的确看到了该老师在给自己儿子打饭时候有失公允，二则是饭量不足，吃不饱，才会产生不平衡的心态。该校学前班学生的年龄普遍较小，最小的不到4岁，而四年级的学生正在发育阶段，特别是男孩子，其饭量与学前班的相比有较大差异。因此，负责打饭的厨师和老师应该充分注意到这点，让每个年龄阶段的学生都能吃饱吃好。

5.3 关于厨师卫生问题的反馈

该校学生对厨师卫生状况的评价偏低，有58.6%的学生认为“卫生”，而在当地的另一所小学这一数据为97.6%。该校有两名女性厨师，均办理有健康证，年龄分别在三十岁和四十岁左右。笔者在进入校园时，两名厨师均衣着白色工作服为学生准备午餐，若只论外表看出其不卫生的地方。因此，笔者就此问题询问了几名勾选“不卫生”和“一般”选项的学生。个别同学反映，看到有厨师在打饭时，用手捏出了飘在饭菜里面的东西。

经笔者观察，之所以会产生这样的评价，一是厨师不注重卫生细节；二则是打饭场所的环境太差。该校周边以及校内的主要树种为杨树，这个季节会有大量杨絮随风吹落，而打饭的地方是露天的，不时有杨絮飘落在饭菜里。厨师在忙乱中，可能不注意，用手拨出了饭菜中的杨絮，但其本意还是不愿这些东西落在饭菜里。

图5-2 身着工作服的厨师在为学生打饭

5.4 厨房设施较差，缺少餐具的消毒设施

该校厨房的整体设施较差，在燃料方面，用的还是柴火，无液化气等燃具。这些柴火有些是学生家长自发捐赠的，有些则是学校出资购买的。

在厨房内，笔者没看到消毒柜等餐具消毒设施。该校学生餐具的清洗工作，一年级以上的是由学生自己清洗，学前班的餐具则统一收齐后交给厨师清洗。午餐后，学校在室外放置三盆滴入洗洁剂的水，供学生清洗餐具。

图5-3 厨房外景

图5-4厨房内景

图5-5 高年级学生在洗碗

图5-6 回收的学前班餐具和统一清洗后的餐具

5.5 就餐环境较差

据笔者现场调查状况以及问卷调查结果来看，该校的打饭秩序良好，按照由低向高的年级顺序打饭，每个年级都有一名老师负责维持秩序。学校没有餐厅，学生需要在露天环境下打饭，容易受到恶劣天气的影响。此外教室内桌椅等硬件

设施比较残破，有的一张双人桌要挤上三个学生，有的凳子残破不全，用砖头垫着将就着用，用餐环境较为艰苦。

图5-7 在用餐的学前班学生

图5-8 用砖头垫起来的板凳

5.6 学校问题反馈：厨师薪酬过低

上寺小学的项目负责人集中反映了厨师薪酬过低的问题:

该校校长反映，两位厨师的劳动强度大但收入却相对较低。以前厨师工资为每人每月800元，后下调至720元。两名厨师早上7点半左右就开始了165人午餐的准备工作，包括取柴，洗菜等；除了做饭、打饭还要承担学期班68名学生的餐具清洗工作，以及所有炊具的清洗工作。做完所有工作也基本到下午1点以后了，且中间基本是不间断的在工作。

笔者也与两厨师进行了一些交流，两人也均表示工作太累，太辛苦。笔者注意到下午1点半左右，学生已经在教室自习或者午休时，两位厨师依然在厨房清洗餐具、打扫卫生、清洁蒸米柜。而笔者也注意到，上寺小学没有使用燃气。因为校长认为液化气太贵，希望把钱更多的用在学生的午餐上。没有燃气，两位厨师需要烧柴炒菜，有些柴火较长，她们还要亲自处理一下才能用，如此看来劳动负荷的确很重。校长个人认为，这样的劳动强度，定这个标准的工资，的确有些偏低，希望基金会考虑提高厨师薪酬标准。

5.7 小结

通过笔者的实地观察并结合问卷调查和个人访谈，综合上文谈到的具体情况和问题对本次稽核进行简要总结:

5.7.1 资金使用

笔者对该校“免费午餐”项目开餐以来的所有账目以及购物单进行了审核，通过比对预先取得的市场采购价格，发现其实际采购价格与市场价格出入不大，基本持平。在账目管理方面，该校十分严谨，有现金流水账、按月的结算清单、原始购物凭证以及库存管理制度。此外，该校老师坚持自己外出采购，校长认为商贩送来的蔬菜一来价格较贵，二来质量较差，都是些卖剩下来的菜，所以他们一般自己派人外出采购，以保证食材的新鲜和质量。这些是值得其他项目单位学习和借鉴的。

这里补充说明一下该校国家“营养计划”在3月26日到4月25日之间的实施状况。为落实国家“营养计划”，鲁山县政府教育办自2012年3月36日起，为当地试点学校义务教育阶段的学生派发了牛奶、火腿肠和鸡蛋。但因该项政策在实施过程中与“免费午餐”项目之间的资金支出以及责任划分不明确，所以在基金会的要求下，鲁山县两所实施“免费午餐”项目的小学，曾一度停止了向学生提供“免费午餐”。但学生家长对此事反映较为激烈，认为牛奶等营养品无法替代午餐，如果在两者冲突的情况下，宁愿选择“免费午餐”。上寺小学是3所项目院校中唯一没有停餐的学校。应福基会要求，上寺小学主要负责人与当地教育办进行了协商，自4月25日起不再向学生提供牛奶，只提供课间一枚煮鸡蛋。国家“营养计划”的资金均用到了午餐以及鸡蛋的开支上。

5.7.2 就餐人数

上寺小学微博记录学校就餐人数为165人，当日稽核员清点人数为162人，其中学生159人，教师5人，厨师3人。当日有3名学生请假，情况属实。实际用餐人数与微博记录人数相符。

5.7.3 饭菜质量

通过问卷调查结果分析以及笔者的观察，认为该校的饭菜味道较好，主食供应充足，蔬菜门类丰富，当日烩菜内有猪肉、胡萝卜、土豆、粉条、茄瓜（西葫）、豆腐等多种门类。除此之外，每位学生在上午 9:30 还能有一枚水煮蛋，营养摄

入均衡。

5.7.4 饭菜分量及打饭的公平性

经笔者实地观察以及结合问卷调查的分析结果，认为该校饭菜在总体上分量充足，但却忽视了不同年龄阶段学生的饭量存在较大差异，学前班学生有剩饭现象，而高年级则有个别学生反映饭菜不够吃。

该校高年级学生反映打饭存在不公平的现象，笔者经过深度访谈确认系个别临时聘用人员的个人问题，同时也与高年级学生饭菜分量不足有关。

5.7.5 就餐秩序

该校就餐秩序较好，打饭按照从低年级到高年级的顺序进行，每个年级均有一名负责老师维持秩序。饭后餐具的清洁工作，学前班的学生由厨师代劳，一年级以上的均由学生自己负责。学校水龙头较少，所以在饭后餐具的清洁秩序不算太好。此外，无消毒设施，集中管理的学前班餐具没有条件定期消毒。

5.7.6 食品卫生

就问卷调查分析的结果以及笔者的观察，该校厨师、厨房等卫生状况较好。但打饭和就餐环境较差，空气中的杨絮较多，很容易飘落至饭菜中。

笔者在储藏室的冰箱内发现了前一日饭菜的留样，但调查当日，饭菜全部吃完，没有留样。建议下次在开餐前预先留样。

6 稽核员建议

（1）出台统一标准，规范资金使用，避免政策冲突

上寺小学的校长向笔者讲述了该校成为“营养计划”试点单位后的矛盾处境。上寺小学自2012年3月26日开始执行国家的“营养计划”，因这项政策在具体操作环节赋予了地方较大的空间，所以全国并没有在供餐内容和形式上形成一个统一标准。鲁山县的“营养计划”是向试点单位义务教育阶段的学生提供鸡蛋、牛奶和火腿肠，三类食品隔日交替发放。自贵州出现了牛奶中毒事件后，各相关部门，

包括“免费午餐”项目负责人等都对供应牛奶比较敏感，2012年4月河南其余的两个“免费午餐”项目学校被通知停餐，因“营养计划”的内容与“免费午餐”的要求发生了冲突（出于对安全隐患的考虑，“免费午餐”项目一度停止对供应牛奶的学校进行资助）。停餐后，学生家长反映较为强烈，他们提出，如果非要选择一样的话，还是希望选择“免费午餐”。因为这些地区的留守儿童较多，且有些学生家里距离学校较远，停餐后学生还要回家吃饭，来回在路上奔波非常辛苦。

自从“免费午餐”开始实施后，学生家长都非常高兴，学生中午在学校吃饭，安全以及营养问题都不用操心了，上寺小学的家长还自发联合起来向学校捐献柴火。为了不被停餐，上寺小学校长与鲁山县教育办等相关部门进行了数次沟通，终于就“营养计划”和“免费午餐”项目的协调问题上达成了一致。自2012年4月26号起，“营养计划”资金不再用于购买奶，而是要求被用到学生午餐上去。

笔者在调查前就已经思考过这个问题，如果“免费午餐”项目和国家“农村义务教育学生营养改善计划”重合，这些钱该怎么花？学生的膳食标准是否就会提高？两个资金来源，两个责任主体，具体责任该如何划分？而通过实地调研，笔者预先思考的问题在现实中也成为了学校面临的问题。

调查完结后，调查人了解到，中国社会福利基金会免费午餐基金管理委员会已经于2012年3月发布了相关文件，详见免费午餐[2012年]01号，对同时为国家营养改善计划试点单位的资助政策进行了调整：如确认接收国家3元补助作为午餐使用，免费午餐基金将继续补足学前班、老师的午餐费用，同时继续支持学校的配套资金。但就笔者对桐树庄小学的调查情况来看，该校老师对政策的调整还不太了解，应注意对资助院校及时传达政策调整方面的信息，有助其妥善规划支出善款。

笔者认为，基金会应该和国家相关部门协商，厘清彼此的责任和支出项目，互为补充。一方面尽可能的减少政策漏洞，便于规范学校的具体操作；另一方面也可以提高资金使用的瞄准度，保障学生的午餐质量，毕竟学生的利益才是首位的。

（2）统一账目管理标准、厨师配备比率及薪酬标准

笔者在对两所学校资金使用状况的稽核过程中发现，每所院校都有自己的账

目记录及管理方式，有些较为专业明晰，有些则较为粗糙。可以考虑统一各个项目单位的账目记录和管理标准。

此外，笔者发现鲁山县两所临近小学的厨师人数和薪酬工资也不一样。桐树庄小学就餐人数为170人，厨师人数为3人，比率约为57:1，薪酬标准为每人600元/月；而上寺小学就餐人数为165人，厨师人数为2人，比率约为83:1，薪酬标准为每人720元/月。可以考虑按比率规范下学校厨师的人数，同时尽可能在同一地区统一厨师的薪酬标准。

（3）出台《学生膳食营养指南》

考虑到我国地区饮食差异，所以无论是“免费午餐”项目还是国家的“营养改善”计划，都赋予了地方单位较大的自主性。虽然存在地域饮食差异，但是基本的膳食营养知识是共通的。美国自上世纪四十年代就有了针对贫困学生的“免费午餐”和“免费早餐”项目，1995年美国联邦政府规定，学校的膳食制作必须遵照《美国膳食指南》（*Dietary Guidelines for Americans*）,以此标准来规范各地的学校膳食，使饭菜更符合营养标准。

在我国，一些相关部门也形成了较为权威的《膳食营养指南》，例如中国营养学会编著的《中国居民膳食指南》等。可以在此基础上，结合学生这一特殊群体出台一个具有营养科普性质的《学生膳食营养指南》。目前，不少学校的午餐食谱均有较大随机性，相对单调，在营养摄入和搭配方面欠缺专业指导。例如在某些学校，“餐餐有肉”俨然已经成为一种营养标准，这种陈旧的营养观念是亟需得以纠正的。

（4） 完善基础设施建设，减轻教师负担

一项公平的政策在惠及一部分人的同时，不能对另一部分人造成损失。“免费午餐”项目的确有效解决了很多农村留守儿童或者贫困儿童的午餐问题。但是因为一些配套设施跟不上，教师的负担相应增加了不少。老师除了要保证教学质量以外还要肩负起采购、账目管理、学生照料的工作，实质上是分摊了学校内很多的后勤工作。有了“免费午餐”却没有餐厅，也没有供学生休息的宿舍，很多负担都压在了老师身上，而待遇并没有提高。老师是整个项目质量保证的重要环节，长期肩负这么多的责任，并不利于该项目的良性发展。因此，“免费午餐”项目在

关注学生的同时，也应关注下老师的实际需求。最好能和国家的相关部门进行沟通，共同协商完善基础设施建设，改善学生的就餐环境，或者增加人手，或者提高老师的福利待遇，以保证项目可持续发展。

（5）建立平台，促进兄弟院校的沟通

一个项目或者一个政策是在不断的实践中走向成熟的，这就需要执行层面信息的有效反馈。笔者在与上寺小学项目负责人的沟通中发现，各兄弟院校就具体工作的开展沟通较少，这并不利于好经验的相互借鉴以及一些问题的发现和规避。目前基金会采取的是一个学校配备一个固定志愿者的信息反馈渠道，但是这仅仅是一个院校问题反馈的单一渠道，缺乏多方面信息的碰撞与交流。虽然各校微博都是公开的，但是微博仅仅涉及到每日的采购和支出项目，对具体工作中遇到的困难也少有谈及。因此，采取某种形式，建立一个稳定、有效、效率的信息反馈渠道是十分必要的。例如，可以定期组织一个区域性的碰头会，让各校的负责人及志愿者坐在一起针对项目进展中的一些问题进行交流，这样一方面保证了信息渠道的畅通，有利于制定统一的规范和标准，另一方面也能够使各个学校相互间进行比较和学习，互相监督，在一定程度上避免严重问题的出现以及腐败的滋生。

7 结论

总的来讲，上寺小学在资金使用、就餐人数、饭菜质量、饭菜分量、打饭公平性、就餐秩序以及食品卫生方面无明显问题。随机抽取电话访谈的6名家长也对孩子在学校就餐的状况十分满意，无意见。笔者对“免费午餐”项目在该校的具体实施状况较为满意，个人建议可以继续对其拨付项目资金。

调查人：小水

2012 年 5 月 24 日

稽核总监流星按：非常感谢小水同学给出如此专业的报告，这份报告是目前免费午餐所出几十份报告中很理性的报告。河南上寺小学无原则性问题，可正常拨款。

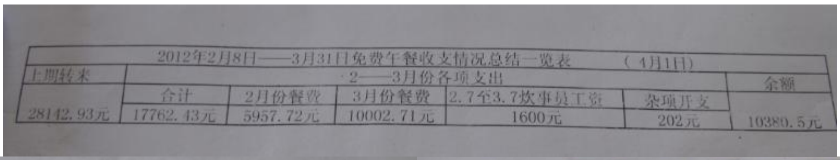
我们相信：没有监督的制度必然产生腐败，没有稽核的免费午餐必然不能长久！

我们欢迎全社会的人士监督我们的免费午餐，任何有意愿现场实地调查的志愿者均可联系我：

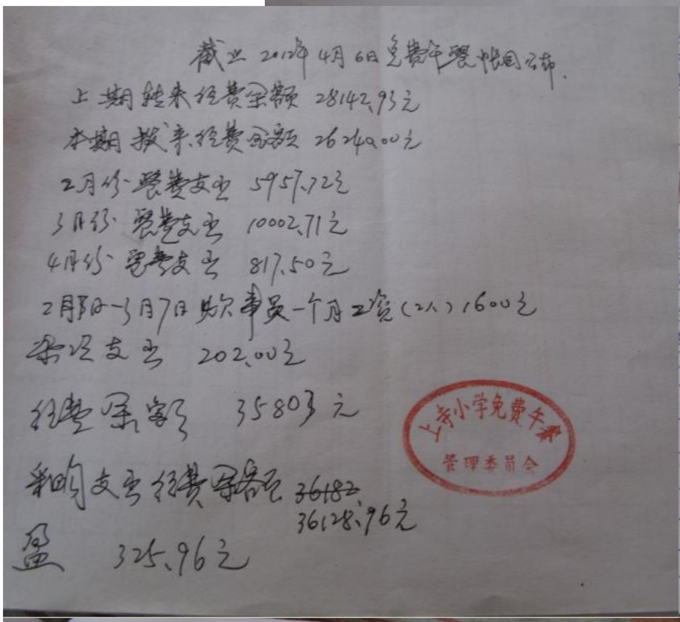
流星 **6773793@qq.com** **http://weibo.com/u/2497580194**

8 附件:上寺小学购物单据

（一）　账目记录示例:



2012年2月8日——3月31日免费午餐收支情况总结一览表 （4月1日）						
上期转来	2——3月份各项支出					余额
	合计	2月份餐费	3月份餐费	2.7至3.7炊事员工资	杂项开支	
28142.93元	17762.43元	5957.72元	10002.71元	1600元	202元	10380.5元



截止2012年4月6日免费午餐帐目公布

上期转来经费金额 28142.93元

本期拨来经费金额 26240.00元

2月份餐费支出 5957.72元

3月份餐费支出 10002.71元

4月份餐费支出 817.50元

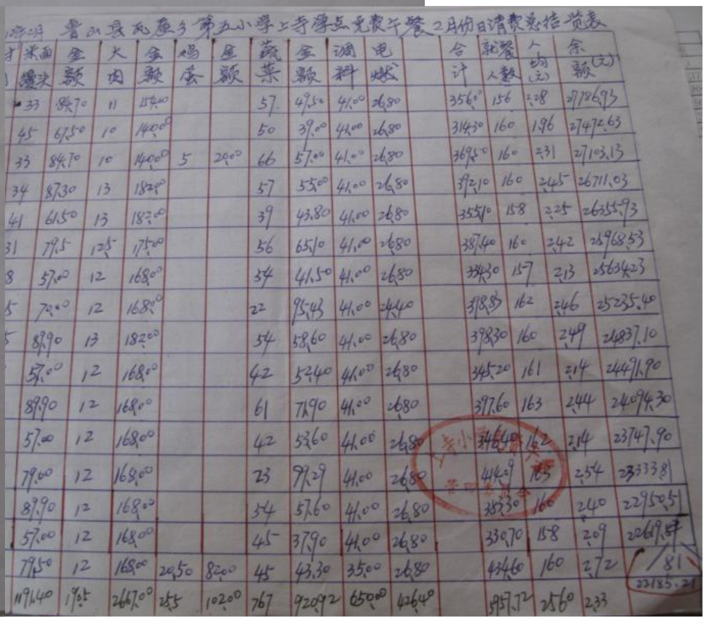
2月8日—3月7日炊事员一个月工资（2人）1600元

杂项支出 202.00元

经费余额 35803元

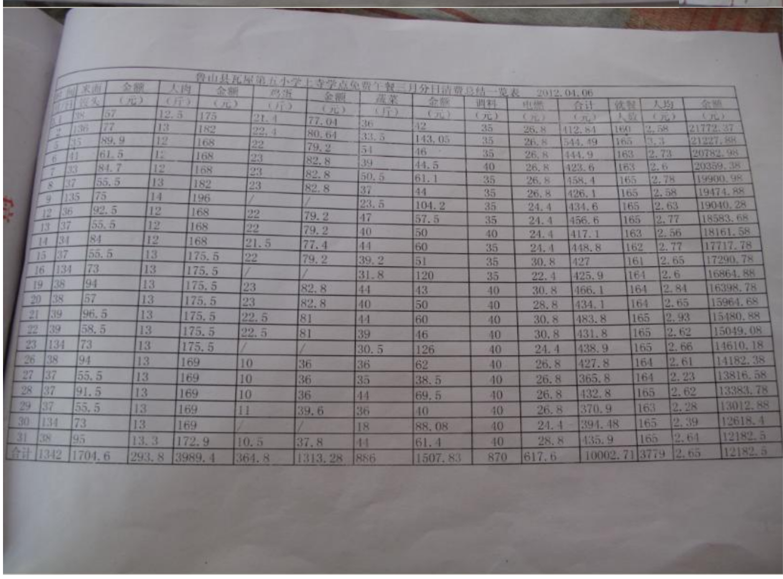
累的支出经费合额 ~~36182~~ 36128.96元

盈 325.96元



2012年 鲁山县瓦屋乡第五小学上寺学点免费午餐2月份日清费总结一览表

米面馒头	金额	大肉	金额	鸡蛋	金额	蔬菜	金额	调料	电燃		合计	就餐人数	人均(元)	余额(元)
33	84.70	11	154.00			57	47.50	41.00	26.80		356.00	156	2.28	27786.93
45	67.50	10	140.00			50	39.00	41.00	26.80		314.30	160	1.96	27472.63
33	84.70	10	140.00	5	20.00	66	57.00	41.00	26.80		369.50	160	2.31	27103.13
34	87.30	13	182.00			57	55.00	41.00	26.80		392.10	160	2.45	26711.03
41	61.50	13	182.00			39	43.80	41.00	26.80		355.10	158	2.25	26355.93
31	79.5	12.5	175.00			56	65.10	41.00	26.80		387.40	160	2.42	25968.53
8	57.00	12	168.00			54	41.50	41.00	26.80		334.30	157	2.13	25634.23
5	70.00	12	168.00			22	95.43	41.00	24.40		398.83	162	2.46	25235.40
5	89.90	13	182.00			54	58.60	41.00	26.80		398.30	160	2.49	24837.10
	57.00	12	168.00			42	52.40	41.00	26.80		345.20	161	2.14	24491.90
	89.90	12	168.00			61	71.90	41.00	26.80		397.60	163	2.44	24094.30
	57.00	12	168.00			42	53.60	41.00	26.80		346.40	162	2.14	23747.90
	79.00	12	168.00			23	99.29	41.00	26.80		414.29	163	2.54	23333.81
	87.90	12	168.00			54	57.60	41.00	26.80		383.30	160	2.40	22950.51
	57.00	12	168.00			45	37.90	44.00	26.80		330.70	158	2.09	22619.81
	79.50	12	168.00	20.50	82.00	45	43.30	35.00	26.80		434.60	160	2.72	/81 22185.21
	1196.40	190.5	2667.00	25.5	102.00	767	920.92	650.00	426.40		5957.72	2560	2.33	



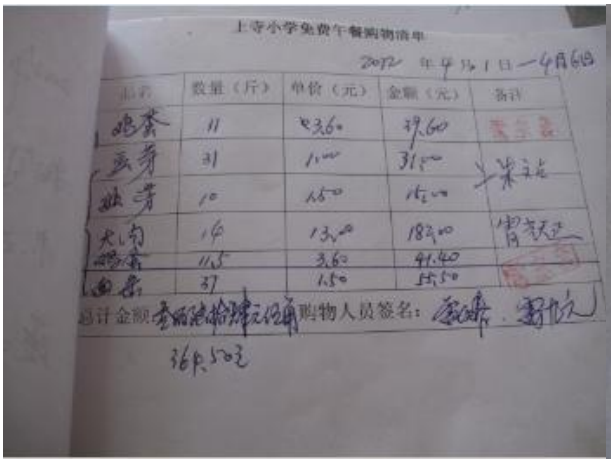
鲁山县瓦屋第五小学上寺学点免费午餐三月分日清费总结一览表　2012.04.06

日期	米面馒头	金额(元)	大肉(斤)	金额(元)	鸡蛋(斤)	金额(元)	蔬菜(斤)	金额(元)	调料(元)	电燃(元)	合计(元)	就餐人数	人均(元)	余额(元)
1	38	57	12.5	175	21.4	77.04	36	42	35	26.8	412.84	160	2.58	21772.37
2	136	77	13	182	22.4	80.64	33.5	143.05	35	26.8	544.49	165	3.3	21227.88
5	35	89.9	12	168	22	79.2	54	46	35	26.8	444.9	163	2.73	20782.98
6	41	61.5	12	168	23	82.8	39	44.5	40	26.8	423.6	163	2.6	20359.38
7	33	84.7	12	168	23	82.8	50.5	61.1	35	26.8	458.4	165	2.78	19900.98
8	37	55.5	13	182	23	82.8	37	44	35	26.8	426.1	165	2.58	19474.88
9	135	75	14	196	/	/	23.5	104.2	35	24.4	434.6	165	2.63	19040.28
12	36	92.5	12	168	22	79.2	47	57.5	35	24.4	456.6	165	2.77	18583.68
13	37	55.5	12	168	22	79.2	40	50	40	24.4	417.1	163	2.56	18161.58
14	34	84	12	168	21.5	77.4	44	60	35	24.4	448.8	162	2.77	17717.78
15	37	55.5	13	175.5	22	79.2	39.2	51	35	30.8	427	161	2.65	17290.78
16	134	73	13	175.5	/	/	31.8	120	35	22.4	425.9	164	2.6	16864.88
19	38	94	13	175.5	23	82.8	44	43	40	30.8	466.1	164	2.84	16398.78
20	38	57	13	175.5	23	82.8	40	50	40	28.8	434.1	164	2.65	15964.68
21	39	96.5	13	175.5	22.5	81	44	60	40	30.8	483.8	165	2.93	15480.88
22	39	58.5	13	175.5	22.5	81	39	46	40	30.8	431.8	165	2.62	15049.08
23	134	73	13	175.5	/	/	30.5	126	40	24.4	438.9	165	2.66	14610.18
26	38	94	13	169	10	36	36	62	40	26.8	427.8	164	2.61	14182.38
27	37	55.5	13	169	10	36	35	38.5	40	26.8	365.8	164	2.23	13816.58
28	37	91.5	13	169	10	36	44	69.5	40	26.8	432.8	165	2.62	13383.78
29	37	55.5	13	169	11	39.6	36	40	40	26.8	370.9	163	2.28	13012.88
30	134	73	13	169	/	/	18	88.08	40	24.4	394.48	165	2.39	12618.4
31	38	95	13.3	172.9	10.5	37.8	44	61.4	40	28.8	435.9	165	2.64	12182.5
合计	1342	1704.6	293.8	3989.4	364.8	1313.28	886	1507.83	870	617.6	10002.71	3779	2.65	12182.5

2　现金流水帐

日	摘要	借（收入）方	贷（付出）方	余（结存）额
		6574928	355675	6219253
	承前页		38216	6181037
16	午餐开支		37465	6143572
19	〃 〃		38829	6104743
20	〃 〃		39684	6065059
21	〃 〃		36270	6028789
22	〃 〃		39604	5989185
23	〃 〃		36356	5952829
	〃 〃		36196	5916633
	〃 〃		38076	5878557
	〃 〃		36940	5841617
	〃 〃		36798	5804819
	〃 〃		38947	5765872
	〃 〃		29259	5736613
	〃 〃		35874	5700739
	结转下页	6574928	874189	5700739

（二）上寺小学2012年4月1日—5月10日购物单据



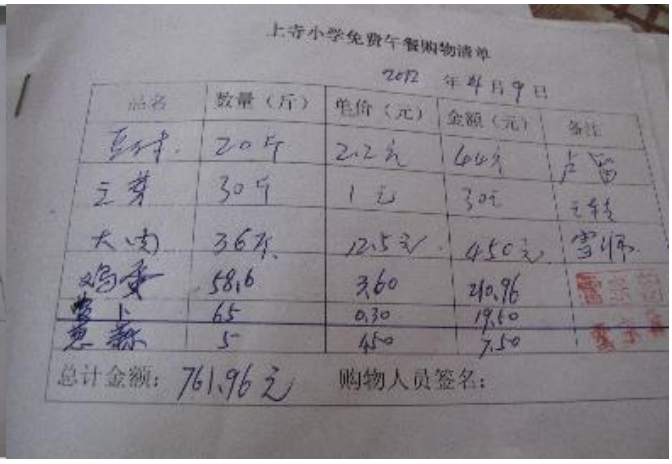
上寺小学免费午餐购物清单

2012 年 4 月 1 日—4 月 6 日

品名	数量（斤）	单价（元）	金额（元）	备注
鸡蛋	11	2.36	25.60	
豆芽	31	1.00	31.00	蔬菜
韭菜	10	1.50	15.00	
大肉	16	13.00	183.00	胃病
鸡蛋	11.5	3.60	41.40	
面条	37	1.50	55.50	

总计金额：叁佰陆拾陆元伍角　购物人员签名：

366.50元

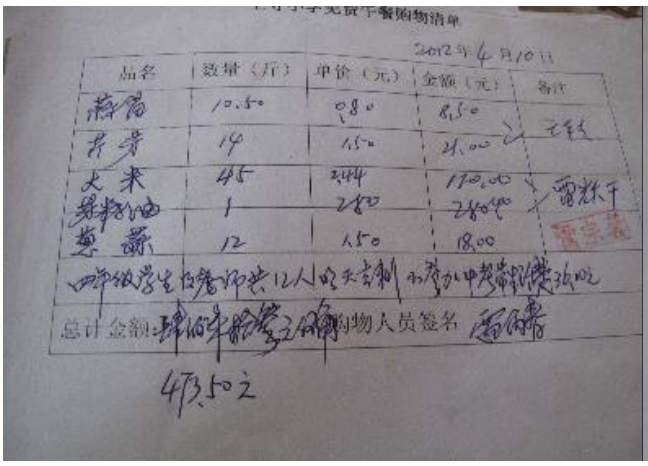


上寺小学免费午餐购物清单

2012 年 4 月 9 日

品名	数量（斤）	单价（元）	金额（元）	备注
豆腐	20斤	2.2元	44元	卢留
豆芽	30斤	1元	30元	蔬菜
大肉	36斤	12.5元	450元	胃病
鸡蛋	58.6	3.60	210.96	
韭菜	65	0.30	19.60	
葱蒜	5	1.50	7.50	

总计金额：761.96元　购物人员签名：



上寺小学免费午餐购物清单

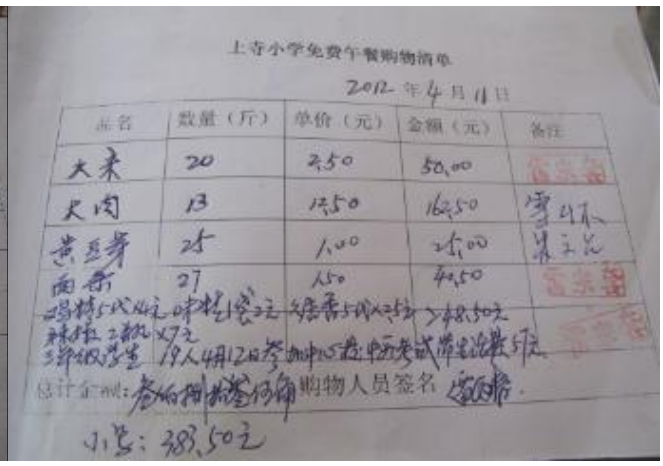
2012 年 4 月 10 日

品名	数量（斤）	单价（元）	金额（元）	备注
海带	10.50	0.80	8.50	
芹菜	19	1.50	28.00	蔬菜
大米	45	2.44	110.00	胃病干
菜籽油	1	28.0	28.00	
葱蒜	12	1.50	18.00	

四年级学生伙餐师共12人吃大锅饭，不参加中考学习，没吃

总计金额：肆佰柒拾叁元伍角　购物人员签名

473.50元



上寺小学免费午餐购物清单

2012 年 4 月 11 日

品名	数量（斤）	单价（元）	金额（元）	备注
大米	20	2.50	50.00	
大肉	13	12.50	162.50	胃病
黄豆芽	25	1.00	25.00	蔬菜
面条	27	1.50	40.50	

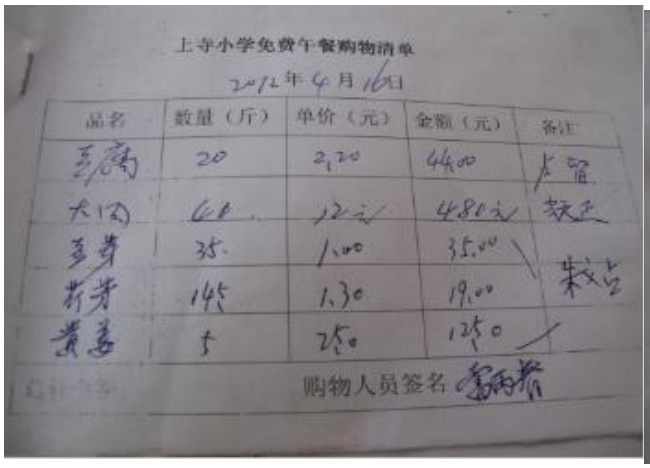
海带5斤4.0元，味精1袋3元，鸡蛋5斤×2.5元＝48.50元

辣椒2袋1.7元

三年级学生 19人4月12日考期中，5月中旬考试，学生吃饭5元

总计金额：叁佰捌拾叁元伍角　购物人员签名

小计：383.50元

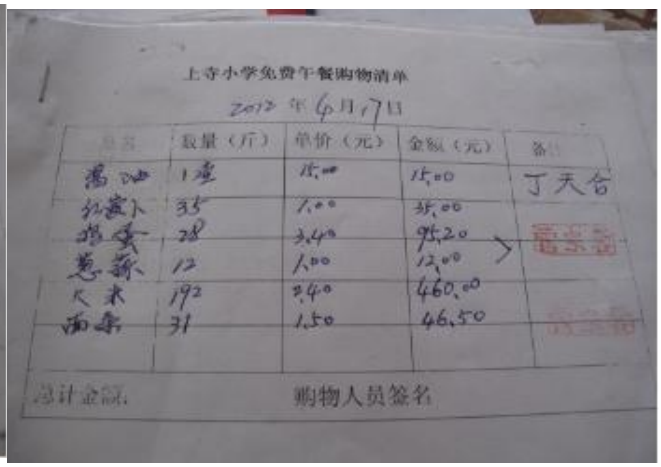


上寺小学免费午餐购物清单

2012 年 4 月 16 日

品名	数量（斤）	单价（元）	金额（元）	备注
豆腐	20	2.20	44.00	卢留
大肉	40	12元	480元	胃病
豆芽	35	1.00	35.00	蔬菜
芹菜	14.5	1.30	19.00	
黄豆	5	2.5	12.50	

购物人员签名

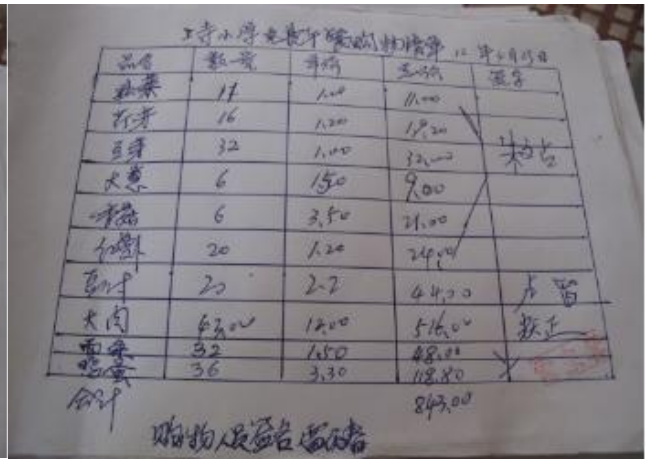


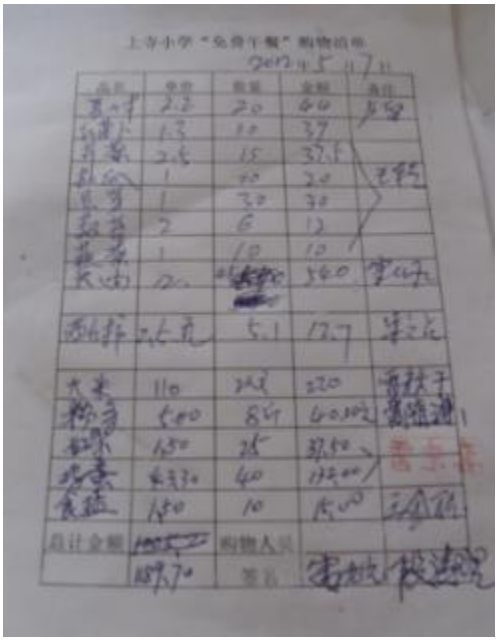
上寺小学免费午餐购物清单

2012 年 4 月 17 日

品名	数量（斤）	单价（元）	金额（元）	备注
菜油	1瓶	15.00	15.00	丁天合
红萝卜	35	1.00	35.00	
鸡蛋	28	3.40	95.20	
葱蒜	12	1.00	12.00	
大米	192	2.40	460.00	
面条	31	1.50	46.50	

总计金额　　购物人员签名




上寺小学"免费午餐"购物清单

上寺小学"免费午餐"购物清单

上寺小学"免费午餐"一日清单
结余 29198.62元

上寺小学"免费午餐"购物清单