报告编号	MW/JH[2012]033
报告正文总页数	共 15 页

四川凉山彝族自治州昭觉县龙恩乡中心校免费午餐项目调查报告

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。

四川省凉山彝族自治州昭觉县
龙恩乡中心校免费午餐项目调查报告

项目负责人：流星

调查人员：独角兽

报告编写：独角兽

报告审核：流星

报告日期：2012 年 5 月 24 日

报告编号：MW/JH[2012]033

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

2 调查评估目的及依据 2

2.1 调查评估目的 2
2.2 调查评估依据 2

3 主要调查设备 2

4 学校的现状 2

4.1 项目背景 2
4.2 资金管理 3
4.3 食材采购 4
4.4 开餐情况 4
4.5 安全卫生 6
4.6 项目效果 6

5 问题的分析 8

5.1 卫生状况有待提高 8
5.2 菜品内容有待丰富 8
5.3 支出凭证未及时开具 8
5.4 现金日记账记录有不细致支出 8

6 调查者的建议 9

7 结论 10

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

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。

3 主要调查设备

出租车车一台，数码照相机一台、笔记本电脑一台。

4 学校的现状

4.1 项目背景

龙恩乡中心校位于凉山彝族自治州昭觉县城南部大山深处。该校共 18 名老师，有学前班至六年级七个年级 337 名学生。学校距离县城约 23 公里，所在地平均海拔 3210 米。因地处大山深处，大部份学生上学路途遥远，周一至周五上课期间的午餐无法回家解决。吃上足量、热熟的午饭一直是全校师生共同的心愿。

2011 年 10 月，免费午餐基金得知这一情况后，派出工作人员、志愿者前往龙恩乡中心校探访、评估，拟对该校实施免费午餐项目，以帮助孩子们吃上安全、足量、热熟的午餐。经过初步探访，免费午餐基金认为龙恩乡中心校符合免费午餐项目试点要求，遂于 2011 年 10 月 30 日拨付人民币 13,474 元用于先期“免费鸡蛋测试”。经过对前期测试的评估，免费午餐基金认为项目执行情况符合免费午餐基金要求，并在接收到龙恩乡中心校提交的开餐申请后，批准同意在该校启动免费午餐项目。2011 年 12 月 12 日，龙恩乡中心校正式启动成为免费午餐开

餐学校后的第一餐。

（大凉山顶上的村小，彝族孩子们正在做课间操）

4.2 资金管理

资金收支概况：截至 2012 年 5 月 4 日，龙恩乡中心校学校共接收免费午餐基金项目拨款 3 笔，即：2011 年 10 月 30 日拨付“免费鸡蛋测试”项目人民币 13,474 元、2011 年 12 月 19 日拨付免费午餐项目人民币 28,832 元、2012 年 3 月 27 日拨付免费午餐项目人民币 24,172 元。累计接收项目拨款为人民币 66,478 元，累计支出项目资金人民币 98,143.7 元，项目结余-31,665.7 元。

资金开支去向：根据现金日记账和对相关人员的访谈，项目资金主要去向为厨具采购、食材采购、厨师工资、运输费、柴禾费 5 项。其中，厨具采购支出 10,406 元，主要为筹建食堂时所采购的锅碗瓢盆等炊具；食材采购支出 71,157.7 元，主要为大米、鲜肉、蔬菜类；厨师工资支出 4,800 元，共 2 名厨师，月人均工资 800 元，目前共支付了 3 个月；运输费支出 4,100 元；柴禾费支出 7,680 元，每个开餐日消耗柴禾 30 斤，单价为每 100 斤 40 元。

	食材	现金日记账页码	厨具	现金日记账页	运输费	现金日记账页码	厨师工资	现金日记账页码	柴禾费	现金日记账页码
单页统计合	4140	p1	10406	p6	400	p1	1600	p7	1560	p1
	2507	p2			100	p2	1600	p14	600	p8
	3465.1	p3			300	p4	1600	p12	5520	p14
	4562.4	p4			200	p5				
	2850.8	p5			100	p6				
	2094.6	p6			100	p8				
	1110.6	p7			200	p9				
	3102.2	p8			800	p10				
	7220	p9			500	p11				
	7515	p10			500	p12				
	9445	p11			400	p13				
	7350	p12			500	p14				
	8360	p13								
	7235	p14								
	200	p15								
单项总和	71157.7		10406		4100		4800		7680	
总和	98143.7									

资金管理制度: 项目资金由免费午餐基金直接拨付至昭觉县附城片区教办账户。款项到账后，由龙恩乡中心校校长与校总务主任郑农民与教办出纳一起至开户行（农村信用社）支取款项。款项支取回校后，由总务主任郑农民负责保管和现金支付每个开餐日的支出。学校设有专用现金日记账一本，由学校老师杨丽娟（吉伙伍牛）负责将日常支出登记造册。账目除接受免费午餐项目监督外，同时也对片区教办负责，每学期末结束前，由学校将账目及关联票据提交至教办，由教办审核后销账。相关票据由于食材是在批发市场采购，提供食材的商贩没有国家统一税务发票，因此学校采取根据财年内总开支到县地税部门开具地税发票的方法获得，开具税票所产生的税费由学校自有资金承担。

4.3 食材采购

采购周期:大米平均每半月采购一次，其余食材约 2—3 天采购一次。

采购地点:采购地点为县城粮站和蔬菜市场。均有固定采购地点，为学校自实施寄宿制学生开餐以来的长期定点供应方。

采购人员:食材采购由总务主任郑农民和沈阿孜老师共同负责，厨师不参与采购。

出入库管理:食材采购回校后，由杨丽娟老师与采购人员清点、估算采购数量后入库，并核对当日支出，登记入现金日记账账本。

4.4 开餐情况

开餐次数：每个教学日开餐 3 次，其中寄宿制项目开餐 2 次，为早、晚餐；免费午餐项目开餐 1 次（含寄宿制学生），为午餐。截至目前，共开餐 84 次，其中“免费鸡蛋测试”16 次。如含“免费鸡蛋测试”餐数在内，餐均约 3.43 元，其中厨师工资、厨具、柴禾的成本约为餐均 0.94 元。

就餐人数：按学校上报计划，每个教学日计划开餐人数为 341 人，其中学生 321 人（含学前班）、教师 18 人、厨师 2 人，但实际开餐人数实为 357 人。稽核调查当天，按实际数据统计，应到就餐人数 357 人，实到 345 人，其中，一年级应到 60 人实到 59 人，二年级应到 56 人实到 56 人，三年级应到 45 人实到 45

人，四年级应到 44 人实到 44 人，五年级应到 35 人实到 43 人，六年级应到 43 人实到 43 人，学前班应到 46 人实到 43 人，教师应到 18 人实到 18 人，厨师应到 2 人实到 2 人。

午餐搭配：固定搭配为 1 菜 1 汤，基本为素菜，如红烧豆腐、炒白菜、土豆丝汤等。因距县城远，且食堂没有大容积的冷藏设备，故每周才能食用 1 次新鲜猪肉。午餐分量充足，每生基本能保证 3—5 两米饭食用。同时，也基本没有浪费现象。

（一个高年级学生正在协助厨师洗菜；为学生们烹制米饭的蒸饭机）

就餐方式：米饭及菜汤由每个班级派若干名学生自行到食堂排队，用大钢盆领取回教室食用，能够保证每位到校学生吃上午饭，没有拥挤现象。

（孩子们在老师的安排下排队盛米饭和菜到教室里与同学一起享用）

（老师为孩子们盛菜；同学们边吃着午餐边开心的聊天）

4.5 安全卫生

学校在就近村内聘用厨师 2 名（均为中年男性），负责为学生烹制午餐。设有食堂 1 间，近期因学校翻修食堂，借用乡政府食堂操作。菜汤由厨师在灶台上烹制，米饭由两台电蒸饭机蒸煮。经过实地查看，除米饭自蒸饭机中盛出后放置点离建筑残渣较近外，未发现其他明显卫生问题。当日采购食材，属于不易存放的，如鲜肉、豆腐，均在当天开餐使用完毕，未产生食材过期变质问题。

（左图为学校现在借用的厨房；右图为翻修中的食堂，米饭旁边是建筑沙石）

4.6 项目效果

调查当日在高年级班发放了匿名调查问卷 30 份，回收 30 份。反馈信息如下：

评估内容	学生评价						
	卫生	比重	不卫生	比重	一般	比重	其他
厨房厨具卫生	27 票	90%	3 票	10%	0	0	
厨师卫生	27 票	90%	3 票	10%	0	0	
分配公平	公平	比重	不公平	比重	一般	比重	其他
	30 票	100%					
秩序/是否排队	排队	比重	未排队	比重	其他		
	30 票	100%					
就餐地点	教室	比重	无固定场所	比重	其他		
	30 票	100%					
米饭生熟	经常不熟	比重	基本都熟	比重	其他		
			30 票	100%			
饭菜分量	够吃	比重	不够吃	比重	其他		
	30 票	100%					
饭菜味道	良好	比重	不好	比重	一般	比重	其他

	23 票	76.7%			7 票	23.3%	
肉类供应	有肉	比重	没有肉	比重	有时没有	比重	其他
					30 票	100%	
蛋类供应	有	比重	没有	比重	有时没有	比重	其他
					30 票	100%	
喜食菜品	白菜	1 票	豆腐	9 票	肉	20 票	
其他意见	无						

根据信息表反馈和走访、观察，项目在经过 5 个月的运行后，所产生的效果有:

一是项目关注农村小学儿童的针对性。项目面向凉山彝族自治州昭觉县大山深处的贫困农村小学设计，主要针对小学生教学日“午餐难”的问题，符合免费午餐基金项目策略;

二是解决农村小学儿童“午餐难”问题的有效性。项目自 2011 秋季学期由“免费鸡蛋测试”开始，初始上报就餐学生人数为 321 人。免费午餐项目正式启动后，2012 年春季学期，其余乡镇学生家长听闻龙恩乡中心校有免费午餐项目后，为此转学新增学生 22 名，覆盖至昭觉县龙恩乡、昭觉县打落乡和布拖县彩哈乡。学生午餐就餐内容由以往吃家里带去的冷土豆、馒头改为热菜、热汤、热饭，营养成分增加，请假现象也由此减少;

三是附带解决了学前班学生午餐问题。在免费午餐项目介入前，学期班学生的午餐问题在寄宿制政策口径内没有解决。免费午餐项目介入后，学前班学生的午餐问题由免费午餐项目承担;

（图为学前班的小朋友们在排队打饭）

四是学生家长反响良好。项目实施后，家长非常欢迎。项目减少了对孩子上学吃不上饭的顾虑和担心。不少住学校附近的家长曾经尝试将尚未到学龄的孩子送到学校，以期盼可以享受到免费午餐;

五是推动学校反思并实践营养午餐。学校近期正在筹备建立小型农场用以养猪，以备国家营养计划实施后，如果免费午餐项目撤出，仍计划为学生提供热饭、热菜，保证学生营养就餐。

（图为学校准备用来建农场的空地）

5 问题的分析

项目总体运转较好，但依据走访和调查获知的信息，也呈现出项目目前存在一些不足之处，具体如下:

5.1 卫生状况有待提高

虽然现有卫生条件受翻修食堂的客观情况限制，不能做到整洁、有序，但是在饭菜的放置地点上应尽量做到远离建筑残渣（水泥、沙石）等潜在污染源。

5.2 菜品内容有待丰富

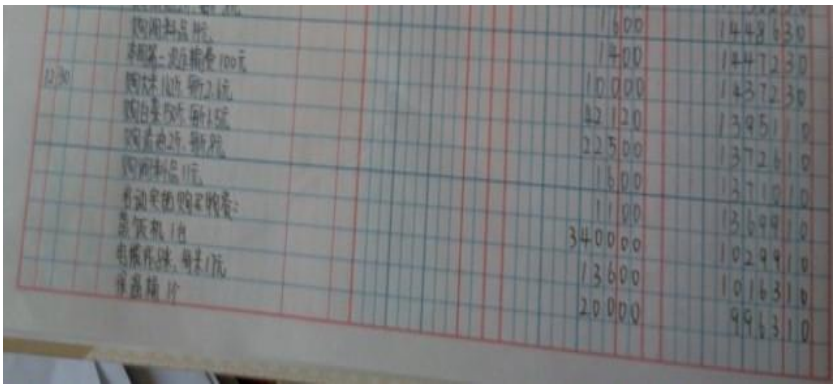
从学生调查问卷及日常发布的开餐微博可以，蔬菜菜品基本为豆腐、土豆居多，肉类每周才能食用一次，菜品单一，由此可能出现学生厌食、营养不均衡等问题;

5.3 支出凭证未及时开具

根据前述资金管理部分描述的原因，此次走访未能看到相关支出凭证，难免对现金日记账的支撑力度不够。在日后的项目管理中，希望条件具备的情况下，能及时开具支出凭证。

5.4 现金日记账记录有不细致支出

现金日记账第 6 页 12 月 30 日记录第 5 项“启动实施购买物资 3,400 元”，未明细记录所购物资、数量、单价。



（图为现金日记账第 6 页关于厨具采购的记录，其中 3,400 元处缺乏具体明细）

6 调查者的建议

作为此次的调查者，根据现场了解的情况及对拍摄数据做进一步的整理后，提出以下建议:

（1）在食堂翻修完毕，条件具备后，应保持厨房整洁，餐具、食材有序、分类放置;

（2）丰富菜品内容。尽量避免土豆、豆腐的单一搭配，同时，在未能提供肉类的开餐日可以考虑是否能提供蛋类，以加强营养搭配;

（3）现金日记账粗略处需作出解释并补充记录。即问题部分指出的现金日记账第 6 页 12 月 30 日记录第 5 项“启动实施购买物资 3,400 元”，希望能补充完善;

（4）大额采购希望能及时开具发票。类似大米、厨具等大宗采购的物资（单笔或总价在 10,00 元以上），希望能及时开具发票或加盖供货商印章的门市收据，一则可以确保开支有迹可循；二则可以确保一旦出现食品安全问题，有相关凭证维权;

（5）食材出入库需有痕迹记录。虽然学校对食材的出入库有过程管理，但是缺乏过程记录。希望以后项目活动中，能有食材入库、出库记录，并由采购人员、记账人员、厨师当日共同签字认可;

（6）学前班学生午餐问题需管委会讨论。据悉，自本月 28 日起，凉山州范围内农村义务制小学将全面实施国家营养计划，政策面向的对象仅包括小学 1—6

年级学生。届时，学前班学生午餐就餐问题将无法在政策范围内解决，不仅将影响学前班学生的健康，甚至极可能会伤害孩子的心理。所以，建议免费午餐基金管委会恩能就此问题做讨论，即便项目撤出，是否仍然可以为学前班学生提供免费午餐资助。

7 结论

免费午餐项目自 2011 年 10 月 30 日在龙恩乡中心校启动以来，总体运转较好。资金开支基本真实、记录基本完整；物资采购有出入库管理行为；开餐次数、人数、分量符合项目设计和项目要求；卫生状况基本合格；学生、家长反馈良好，校项目相关负责人对项目重视、认真。

希望在下一步项目管理中，能着重从卫生条件改善、账目记录明细、食材采购痕迹管理（票据、出入库记录）等方面入手，不断提高项目管理水平和透明度、真实度。另，也提请免费午餐基金管理委员会能就国家营养改善计划覆盖的学校中学前班儿童午餐问题做讨论和评估，以确定是否回应和帮助。

独角兽

2012 年 5 月 24 日

稽核总监流星按：非常感谢独角兽的努力和贡献，龙恩乡中心校是凉山第一所稽核的学校，情况比预先的要好，学校情况良好，可继续拨款，

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