

我國中小學營養午餐政策研究： 現況、挑戰與國際借鑑

周一銘

國家教育研究院語文教育及編譯研究中心副研究員

林桂卉

國家教育研究院語文教育及編譯研究中心專任助理

一、前言

「吃得好、吃得健康」攸關學生學習和成長，是厚植國力重要關鍵。因此，各國無不用盡心力，提升飲食教育和學校餐食品質。營養午餐政策影響深遠，有必要隨時檢討改進。民國 40 年起，我國接受國際組織援助，撥贈脫脂奶粉供營養不良學生飲用，為日後發展營養午餐制度奠定基礎。隨後又推動「美援學童午餐計畫」、「學生午餐自立計畫」、「學校午餐計畫」等（吳仁宇，2013）。當時政策目標是以生活教育為基礎，營養教育與午餐供應，相互配合實踐（沈震，1978）。歷經多年發展，臺灣已全面實施學校營養午餐。據監察院（2019）的調查，106 學年度計有 3,524 所學校提供營養午餐，服務 178 萬名學生。然而，校園食安事件頻仍，危害學生健康，亦造成社會恐慌（余采滢等人，2024）。另外，缺乏專法管理，相關規定一國多制，且有餐食不營養、製程不穩定、餐費不透明等隱憂（林良昇，2023）。部份先進國家相關政策之措施和經驗值得借鑑。因此，本文目的是探討我國營養午餐政策現況與挑戰，並提供不同國家飲食教育發展經驗作為參考。研究問題包括：(1) 先進國家如何透過專門法規完善學校營養午餐制度？(2) 如何透過人力配置和管理機制提升營養午餐品質？(3) 如何透過教育手段提升社會健康飲食觀念和行動？

二、研究方法

本文採用比較教育研究法（Bereday, 1964），分析步驟為：(1) 描述（Description）：蒐集國內外營養午餐相關法規制度、政策報告與研究文獻。重點涵蓋法規依據、經費補助對象與來源、供餐形式、人力配置、食安管理機制與推動措施等；(2) 解釋（Interpretation）：探討不同國家政策之形成背景與推動模式，例如：政治體制、教育制度、福利政策與社會文化條件等；(3) 並列（Juxtaposition）：進行制度系統性比較分析，分別依據法規面、執行面和教育面歸納，以清楚呈現營養午餐制度特色與運作差異；(4) 比較（Comparison）：指出制度差異、共通問題與可參照借鏡之處。

三、研究發現與討論

（一）法制面：缺乏專法與權責不清

臺灣未訂定營養午餐專法，多頭馬車造成學校、廠商及相關單位無所適從，

常有權責不清的情況。例如：從食材運輸、烹調、經費補助到餐費訂定，牽涉的法規、單位與利益相當龐雜，有許多需協調及規範之處（陳明遠與孫翎嘉，2024）。現行供餐形式包括公辦公營、公辦民營、中央廚房及團膳公司等（王婉育，2024）。臺灣現行學校午餐規定散見於《學校衛生法》、《中央補助地方政府學校午餐經費支用要點》、《學校設置廚房及辦理午餐補助辦法》等 13 種法令（陳慧萍，2020）。偏鄉學校常由校內教師兼職辦理營養午餐事務，若缺乏專業背景，恐使午餐品質產生隱憂（黃麗萍，2014）。甚至曾發生中央補助的學校午餐經費被不當挪用（監察院，2019）。

表 1 說明相關國家學校午餐法規的特色。美國發現學校供應午餐可增加學生的出席率，亦想透過學校供餐解決失業率過高及農產品過量的問題（Levine, 2008），《學校午餐法》規定午餐必須符合營養標準，得依學生家庭經濟狀況，全免或減免部分學生餐費（立法院，2019）；日本於 1954 年訂定《學校給食法》，規定供餐設備及營運經費由義務教育學校負擔（徐良維，2012）；瑞典源於社會福利國家的傳統，在 20 世紀初國會即決議應提供免費的學校餐點，《教育法》亦規定提供所有義務教育階段的學童免費午餐，意在改善孩童營養、促進社會福利與性別平等，也透過此一政策宣示養育兒童是社會整體的責任（Gullberg, 2006）；韓國在 1981 訂定《學校給食法》，並於 2014 年推動國中小階段營養午餐全面免費（蕭佩均，2017）；英國於 2002 年修訂教育法，放寬領用免費午餐的標準（Evans & Harper, 2009），更於 2005 年取消學校午餐預算下限，成立午餐信託，並制定嚴格的食物標準與營養規範（徐慧芝，2013）。法律與制度在學校午餐推動中扮演重要角色。許育典與陳碧玉（2008）即指出我國《憲法》規定國家有保障人民基本權的義務，而營養午餐為學校生活的基本要項。因此，保障學生營養午餐權益，實為中央政府職責。

表 1 國內外學校午餐法規與特色項目

	臺灣	美國	日本	瑞典	韓國	英國
時間	草案	1946	1954	1962	1981	2002
專法	尚無	學校 午餐法	學校 給食法	教育法	學校 給食法	教育法
餐費	部分補助	部分補助	部分補助	全面免費	全面免費	部分補助

註：「全面免費」表示由政府負擔所有學生午餐費；「部分補助」表示只針對特定條件的學生補助。

（二）執行面：食安挑戰與管理困境

圖 1 說明歷年臺灣校園食安事件數量變化（教育部，2021、2022、2023、2024）。2018³/2023 年，食品中毒事件發生件數互有起伏，受影響人次居高不下。陳正忠（2017）指出學校午餐應秉持「營養、衛生、安全」的原則，運送過程、衛生管理、食材加工等環節和食安問題息息相關。目前政府推動使用在

地食材政策，學校得以優先採購國產可溯源生鮮食材，降低來源風險。然而，採購食材時，供應商仍會因為價格過低、產量不足等因素，拒絕投標（孫智麗，2017）。

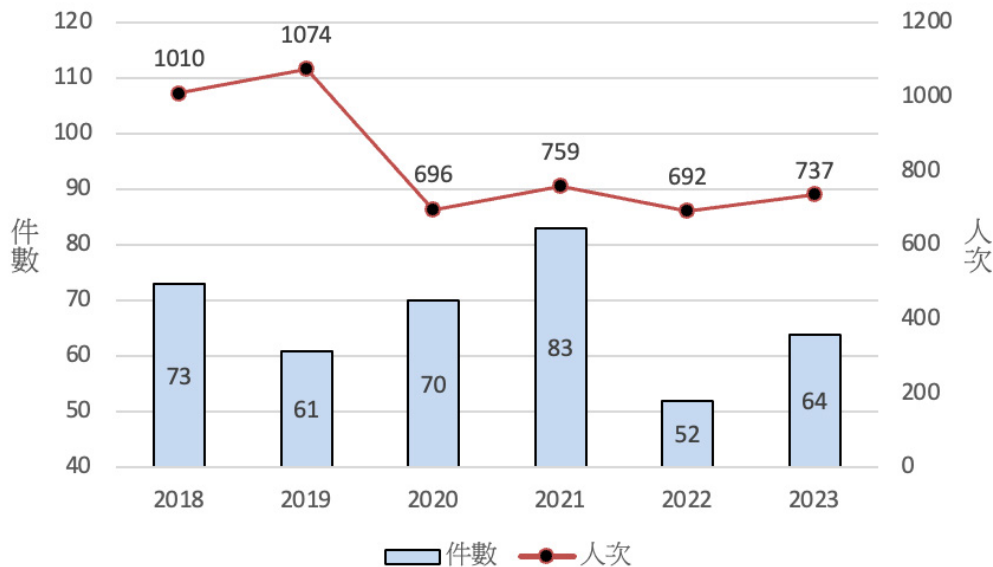


圖 1 2018-2023 臺灣校園食品中毒事件與人次折線圖

表 2 顯示日韓校園營養師配置和自辦午餐情形。日本平均每位營養師服務 800 個學生（陳儒瑋，2023），韓國則是 500 個（朱曉萱，2023）。臺灣大概只有 630 位校園營養師，每位平均負責 3000 個學生。全國僅有 19% 的學校配置營養師，專業人力極為不足（林曉慧與沈志明，2023）。《學校衛生法》規定學校班級數 40 班以上需設置營養師，但在規模較小、無法設置專任營養師的學校中，教師常被迫兼任營養午餐業務，需處理如表單填報、衛生管理等繁雜行政工作。然該業務需具專業知能，並非一般教師所能勝任，不僅增加其行政負擔，也影響教學品質（楊小淇等，2009；黃麗萍，2014）。因此，應參考外國制度補足專責人力，避免教師身兼多職（徐慧芝，2013）。

針對學校營養午餐，日韓亦提出相關措施，降低食安風險。日本規定在正式午餐前 30 分鐘，由校長進行「檢食」工作。若發現食物異常，應中止提供餐點（教育部駐大阪辦事處派駐文化秘書，2008）；各行政區設立「學校給食會」，負責執行主、副食之選定、籌措、買賣、供給，及食品檢查相關業務（徐良維，2012）。韓國在 2003 和 2006 年發生學校午餐集體食物中毒事件，因此修法規定：除了少數例外情形，營養午餐工作均由學校直接辦理。修法後，全南韓有 94.4% 的學校自行辦理營養午餐（駐韓國臺北代表部文化組，2010）。

表 2 臺日韓三國校園營養師及學校午餐自辦情況比較

	臺灣	日本	韓國
營養師總數	630	11,359	10,932
負責學生人數	3,000	800	500
自辦午餐比率	80.79%	95.6%	94.4%

（三）教育面：觀念欠佳與課程限制

臺灣國人喜愛的美食多為高脂、高糖（如「雞排」、「珍珠奶茶」），缺乏兒童成長階段必須的營養素。飲食教育應從小做起，更與家庭教育密不可分。然而，許多家長認為培養健康飲食觀念是學校事務。事實上，我國於 2022 年通過《食農教育法》，主要推動目標是深化在地農產品與飲食的連結、培養均衡飲食觀念等。不過，都市學校距離農村太遠且空間有限，食農教育必須由飲食文化切入，有意識地融入課程與日常生活（謝智如，2022）；而農業縣市學校雖具備實作環境，卻不一定有專業知識與行政資源推動食農教育。此外，108 課綱未將食農課程納入重大議題，也限制了教學時間的規劃（柯儀明，2024）。

表 3 比較臺灣與日本食農教育相關法規內容。賴爾柔（2015）指出，日本在 2005 年 6 月頒布「食育基本法」，立法推動全民的食農教育。在中央政府層級公布食育推進基本計畫，每年需在國會提出相關報告，並以跨部會模式共同制定飲食方針；地方政府也需依中央政府訂定的基本計畫，制定活化在地農業產銷的食農推進計畫。此法也明文揭示教育機關以及農林漁業、食品等相關團體必須積極協助國家與地方政府實施食育相關政策與確保食品安全，國民在家庭、學校等場域也應養成有關飲食的正確判斷力，重視對孩童的飲食教育，展現健康飲食的概念並努力實現。此外，其他國家仍有一些特色作法值得參考。例如：美國科羅拉多社區大學開辦營養午餐烹飪班，由營養服務局的老師介紹學校午餐內容，並教導家長由家庭備餐做起，改採低鹽、低油的烹飪方式，讓習慣速食的孩童不排斥學校營養食物（駐休士頓辦事處教育組，2013）。韓國則開發適合小學生使用的飲食教育課程，內容包括食物知識、職業體驗、永續飲食教育等主題，透過角色扮演或虛擬實境，改善飲食習慣（駐韓國代表處教育組，2021）。

表 3 臺灣和日本食農教育相關法規之比較

類別	日本	臺灣
法律	食育基本法	食農教育法
中央政府	食育推進基本計畫	應訂定具體執行指標
地方政府	制定食農推進計畫	地方性食農教育之策劃、辦理及督導
學校	營養午餐計畫、學校農場體驗	透過課程與實作進行食農教育
家庭	推動親子共食與健康飲食文化	列為推動食農教育之重點場域
企業	協助國家和地方團體實施食育政策	鼓勵研發與銷售在地農產原料之食品

資料來源：整理自賴爾柔（2015）、食農教育法（2022）。

四、結語

學校營養午餐關乎學童健康與基本權，也是國家競爭力基礎。目前我國中小學營養午餐政策面臨法規紛雜、專業人力短缺和飲食教育未能落實深化等問題。本研究主要發現為：(1) 部分先進國家制定學校午餐專法，規範費用、設備、營養標準等事務。(2) 日、韓等國自辦營養午餐比率和校園營養師配置數量均優於我國。(3) 國外的飲食教育除以學生為對象外，更推廣至家庭企業，乃至於各機構。根據上述發現，本研究提出以下三點建議：(1) 制定午餐專法。臺灣中小學營養午餐問題複雜，由中央制定專法，明訂餐費標準、人力配置、管理規範等；針對不同地區、規模的學校，提供不同的營養午餐供應模式與推動原則。同時規定專款專用，弭平城鄉差距。(2) 強化食安管理。建立校園內明確檢食制度。針對不同成長階段學生，訂定的營養攝取建議標準。設立地方委員會，營養午餐事務納入專業人士意見。(3) 深化食農教育。政府飲食教育的推動應落實至社會各階層，公私部門協力推廣食品安全和農業體驗。設計相關飲食教育課程模組，並提供教師必要的協助與訓練。綜上所述，學校營養午餐及飲食教育推動策略，如圖 2 所示。總之，提升飲食教育和學校營養午餐品質，需要國人持續關注與努力！



圖 2 學校營養午餐及飲食教育推動策略

參考文獻

- 王婉育（2024）。台灣營養午餐之起源與形成過程之分析。《台灣學誌》，23，125-158。
- 立法院（2019）。學校營養午餐法制之研析。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=181388>
- 朱曉萱（2023）。【韓國】2021 學年度韓國學校午餐供應公開資料。取自大享食育學會：取自 <https://www.foodiedu.org/news/2116>
- 余采滢、劉柏均、陳秋雲、曾健祐（2024年4月17日）。中市2校食安事件，

個案未公告惹議。聯合報。取自 <https://udn.com/news/story/6898/7903525>

- 吳仁宇（2013）。我國學校午餐發展史紀要。學校衛生，63，89-102。
- 沈震（1978）。學校營養午餐計劃推廣現況。中華民國營養學會雜誌，3(2)，30。
- 林良昇（2023）。亂象》數十年沒專法可管「22 縣市出現 22 種制度」食安出包 165 萬名學生營養午餐誰把關？今周刊。取自 <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202311150018/>
- 林曉慧、沈志明（2023 年 5 月 10 日）。全台僅 19% 學校有營養師 民團促推營養午餐專法。公視新聞網。取自 <https://news.pts.org.tw/article/636104>
- 柯儀明（2024）。從 N. Luhmann 系統理論視角探討臺灣食農教育的挑戰與實踐。臺灣教育評論月刊，13(12)，144-149。
- 食農教育法（2022）。農業部。
- 孫智麗（2017）。從食品安全論我國農業科技創新與產業發展策略。農業生技產業季刊，50，5-8。
- 徐良維（2012）。日本學校給食制度及其對我國營養午餐制度化之啟示。教育資料與研究，106，83-104。
- 徐慧芝（2013）。英、美與臺灣中小學學校午餐供應模式、制度及定位之比較。學校行政，84，132-147。
- 教育部（2021）。109 年各級學校校園安全及災害事件分析報告。取自 <https://csrc.edu.tw/filemanage/detail/e1d63b0e-4d50-4206-ba40-0d1522d3f6e3>
- 教育部（2022）。110 年各級學校校園安全及災害事件分析報告。取自 <https://csrc.edu.tw/filemanage/detail/c25aeb0-dcb0-4494-9a45-45a684ff8c6a>
- 教育部（2023）。111 年各級學校校園安全及災害事件分析報告。取自 <https://csrc.edu.tw/filemanage/detail/688ef27d-b924-4ca1-830f-4cea333a2d0b>
- 教育部（2024）。112 年各級學校校園安全及災害事件分析報告。取自

<https://csrc.edu.tw/filemanage/detail/9bdcae78-83ea-4bb6-95e5-3b18b923ddc7>

- 教育部駐大阪辦事處派駐文化秘書（2008）。日本文部科學省強化營養午餐衛生基準。取自國家教育研究院臺灣教育研究資訊網：https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1163908&resCtNode=600
- 許育典、陳碧玉（2008）。社會國原則在教育行政的落實——從補助營養午餐費用和消弭城鄉教育差距談起。**當代教育研究季刊**，16(3)，1-29。
- 陳正忠（2017）。農場到餐桌 落實產品責任的營養午餐。**師友雜誌**，605，28-31。
- 陳明遠、孫翎嘉（2024）。【N 專題】校園午餐亂象層出 各界盼加速通過專法。取自新聞人：<https://www.newspeople.com.tw/npro-240206-01/>
- 陳慧萍（2020）。城鄉差距大 營養師編制不足—校園午餐何時法制化？**豐年雜誌**，70(11)，48-50。
- 陳儒璋（2023）。【日本】2021 學校營養午餐實施狀況調查報告：95.6% 供餐、餐費微幅上漲、每周平均供應 3.5 次米飯。取自大享食育學會：<https://www.foodiedu.org/news/2141>
- 黃麗萍（2014）。偏鄉學校營養午餐公辦公營之困境。**師友月刊**，568，69-71。
- 楊小淇、劉貴雲、杭極敏、姜小敏、林薇（2009）。我國各級學校營養教育及飲食環境探討及建議（二）：國民中小學。**臺灣營養學會雜誌**，34(1)，1-10。
- 監察院（2019）。調查報告（107 教調 0018）。取自 <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=6108>
- 駐休士頓辦事處教育組（2020）。德州斯坦福市學區發起免費學童晚餐計畫。取自國家教育研究院臺灣教育研究資訊網：https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2048271&resCtNode=600
- 駐韓國代表處教育組（2021）。線上飲食教育“引人注目”。取自國家教育研究院臺灣教育研究資訊網：https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2058203&resCtNode=600

- 駐韓國臺北代表部文化組（2010）。為防止食物中毒，南韓中小學營養午餐幾乎改由學校自行辦理。取自國家教育研究院臺灣教育研究資訊網：https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1167124&resCtNode=600
- 蕭佩均（2024）。免費學校午餐的地域差異。取自大享食育學會：<https://www.foodiedu.org/news/79>
- 賴爾柔（2015）。日本中央級體制的「食農教育」。《農業推廣文彙》，60，7-14。
- 謝智如（2022）。都市小學食農教育課程之素養實踐－從餐桌到土地的環境關懷。《中等教育》，73(4)，69-86。
- Bereday, G. (1964). *Comparative method in education*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Evans, C. E. L., & Harper, C. E. (2009). A history and review of school meal standards in the UK. *Journal of Human Nutrition and Dietetics*, 22(2), 89-99. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1365-277X.2008.00941.x>
- Gullberg, E. (2006). Food for future citizens: school meal culture in Sweden. *Food, Culture & Society*, 9(3), 337-343. Retrieved from <https://doi.org/10.2752/155280106778813279>
- Levine, S. (2008). *School lunch politics: The surprising history of America's favorite welfare program*. New Jersey: Princeton University Press.

