

# 日本學校給食制度及其對我國 營養午餐制度化之啟示

徐良維 \*

## 摘 要

日本實施學校給食制度已有相當之歷史，惟遲至 1954 年始正式制定「學校給食法」，迄今已歷經 12 次之修正。日本之學校給食法明定實施學校營養午餐之立法目的、目標、實施對象、相關政府機關及學校之法定任務、學校實施提供飲食之必要設施、對於營養管理者之要求及對兒童或學生之飲食指導、相關費用之負擔、授權行政機關制定相關必要之程序性、技術性事項，並針對學校給食會制定「學校給食會法」，堪稱為先進的制度。我國許多國民教育學校或許有開辦營養午餐之經驗，惟礙於中央未制定營養午餐之專法及建立相關配套制度，再加上國家財政資源之分配不均，致使是否開辦營養午餐及實施營養午餐之品質各地不一。

**關鍵詞：**營養午餐、學校給食法、資源分配、國民教育、教育文化

---

\*徐良維，國立中山大學中國與亞太區域研究所（法律組）博士候選人，臺南市政府法制處科員

電子郵件：d966010003@mail.tainan.gov.tw

來稿日期：2012 年 2 月 22 日；修訂日期：2012 年 3 月 2 日；採用日期：2012 年 7 月 4 日

# Japan's School Lunch System on the Revelation of Taiwan's Nutrition Lunch System

Liang Wei Hsu\*

## Abstract

Lunch policy of Japan school was proclaimed to be “school lunch law” in 1954, which has been revised 12 times until today. Japan school lunch law covers facilities, student food guide, price, health conditions, the responsibility of administrators, and so on. That makes the school lunch policy running smoothly. Due to a lack of a certain law regulating school lunch, Taiwanese policy of school lunch seems to be unequally applied to schools. The effect of this policy is depending on the financial, demographical conditions, and local authorities support. An unequal distribution would affect the quality of lunch, as seen in many different schools.

**Keywords:** nutrition lunch, school lunch law, allocation of resources, compulsory education, education culture

---

\*Liang Wei Hsu, Ph. D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Law Studies, National Sun Yat-Sen University; Staff of department of legal affairs of Tainan city government.

E-mail: d966010003@mail.tainan.gov.tw

Manuscript received: February 22, 2012; Modified: March 2, 2012; Accepted: July 4, 2012

## 壹、前言

日本之「學校給食」（可翻譯成「學校供給飲食」或「學校營養午餐」）制度的歷史最早可追溯於 1889 年（明治 22 年）之明治時代，有關山形縣鶴岡町（即現在之鶴岡市）內的私立忠愛國小，藉由宗教人士幫助貧困家庭的學生享有免費的午餐，並擴大至日本各地之義務教育學校（小野尚美，2007），以期能有效解決學生之飢餓問題。在法制上，文部省（現為文部科學省，相當於我國之教育部）於 1932 年（昭和 7 年）訂定「學校給食臨時設施法」，由政府補助學校給食設置，更於 1940 年（昭和 15 年）訂定「學校給食獎勵規程」，致力於學生給食營養之改善（曾坤暘，1985）。惟此一制度於二次大戰期間一度中斷。現代學校給食制度則起源於二次大戰後，日本政府因資源匱乏而無力實施學校給食，在接受了美國之援助物資及財源，才又在各地重新開始實施，並於 1946 年（昭和 21 年）由文部省、厚生省（現為厚生勞動省，相當於我國之衛生署）及農林省（現為農林水產省，相當於我國之農業委員會）發布「有關學校給食實施普及獎勵」之 3 次通達（相當於我國之行政規則），使得此制度受到當時之社會所廣泛支持，並在當時之政府要求下使此一制度得以擴大實施（1945 全國僅實施 3%，至 1950 年則已達 69%）。惟 1951 年（昭和 26 年）在美國與日本簽署「美日和平條約」後，美國隨即終止對日本之援助，致使學校給食制度之存續出現危機，為此日本全國各地紛紛期盼透過國家財政補助以維繫學校給食制度，並要求將學校給食制度法制化（廖文科，2001）。為此，日本於 1954 年（昭和 29 年）正式制定及實施「學校給食法」，而可視為是「就學援助制度」之一環（藤澤宏樹，2008），迄今已歷經 12 次修正，現行法共 14 個條文。並隨同制定配套之相關「學校給食法施行規則」、「學校給食法施行令」、「學校給食實施基準」（依據學校給食法第 8 條之規定而制定）、「學校給食衛生管理基準」（依據學校給食法第 9 條之規定而制定，包括：「與學校給食設施及設備相關之衛生管理基準」、「有關調理過程中衛生管理相關之衛生管理基準」、「衛生管理體制相關之衛生管理基準」、「平常及臨時之衛生檢查」）及「日本學校給食會法」等法令，

而開始建立起整體性的營養午餐制度。

相較於我國，許多義務教育學校或許有開辦營養午餐之經驗，惟礙於中央未制定營養午餐之專法及建立相關配套制度，再加上國家財政資源之分配不均，致使是否開辦營養午餐及實施營養午餐之品質各地不一，近來甚至發生多個縣市之中小學校長因收取回扣，涉入營養午餐弊案而遭檢察官起訴之案例，因而引發不少檢討的聲浪。基於「他山之石，可以攻錯」，本文係簡介日本的學校給食制度，惟因該制度所涉之層面甚廣且相關專業之法令繁雜，礙於所學，本文僅以日本（最新修正為2008年版，2009年4月1日施行）之介紹為主，必要時始論及其他日本之相關法令，藉以作為我國立法之參考，併予敘明。

## 貳、日本學校給食法制概述

### 一、明確規範學校提供飲食之立法目的、目標與實施對象

依據學校給食法第1條之規定，學校給食法之立法目的在於幫助對兒童或學生的身心健全發展，並為達成兒童或學生有關飲食觀念的正確理解及其成長中之妥適判斷力的重要作用，藉以制定有關學校供給飲食及活用學校供給飲食就實施飲食指導所需要之事項，將現行的學校供給飲食制度的普及充實及學校飲食教育的推進作為目的。由此可知，日本學校給食法係將學校提供飲食視為是學校教育之一環的前提下制定專法，目的在於使學校提供飲食制度之普及化及提升學校教育之品質。

除明定學校提供飲食之立法目的外，學校給食法亦定有學校給食之目標，依據學校給食法第2條之規定，實施學校供給飲食在於實現各義務教育學校有關義務教育之教育目的，並應努力將下列目標加以實現：（一）藉由適當的營養攝取以促進健康之維持。（二）關於在日常生活飲食加深正確的理解，培育能經營健全飲食生活的判斷力，及培養優良的飲食習慣。（三）豐富學校生活，培養良好的社交

能力及合作精神。(四)加深有關在自然恩澤上建立飲食生活之理解，以養成對於生命及自然尊重之精神，及貢獻環境保護之態度。(五)加深支持有關飲食生活中參與各種飲食活動者之理解，並努力培養尊重之態度。(六)加深對於國家及地區優良飲食文化之理解。(七)關於食品的生產，流通及消費之觀念，引導至正確的理解。此外，日本尚有制定「食育教育法」(2006年制定、2009年修正)，該法之立法意旨不但強調「飲食教育」乃係國民生存能力的基本，且係諸如智育、德育、體育等其他教育之基礎，更於第2條第1項將有關飲食適切判斷力之養成及實踐健全的飲食生活視為國民飲食教育的一環，而可視為學校給食法之關聯法律(本岡愛実，2007)。是以，觀之學校給食法所擬達成之目標，無論在促進兒童或學生之健康維持、培養兒童或學生之良好飲食習慣及均衡飲食、培養兒童或學生之合群精神、增進兒童或學生尊重大自然之精神及認識環境保護之重要性、使兒童或學生認識學校供給飲食之流程及培養對相關活動者之尊重態度，乃至於強化兒童或學生對日本各地優良飲食文化之理解等，無一不在使學校提供飲食結合教育，諸如營養教育、健康教育、群育教育、環境教育、品德教育、傳統文化教育，並在食育基本法將飲食教育視為其他教育之基礎下，可知日本實賦予學校提供飲食制度，相當重要的教育意義。

基此，日本學校提供飲食制度之實施對象，係以在學的學生為主，此可從學校給食法第3條明定本法之學校提供飲食，係以達成第2條所列舉之目標，並以各義務教育學校之在學兒童或學生為實施對象，而學校給食實施基準第2條更明定以在校全部之兒童或學生為實施對象可得知。又由於學校給食實施基準第3條規定，學校供給飲食係針對學期中之午餐而言，且原則上每星期至少實施5次以上。因此日本的學校供給飲食，可稱之為學校提供午餐或學校營養午餐。

## 二、明定相關機構之法定任務及提供飲食之必要設施

依據學校給食法第4條之規定，學校給食法係要求各義務教育學校之設置者，應致力於確保學校供給飲食，而成為各義務學校設置者之法定任務。同時為了達成學校給食法第2條之目標，學校給食法第

5 條乃課予國家與地方公共團體應致力於學校供給飲食制度之普及與健全發展之法定任務。自此，透過學校給食法課予相關義務教育學校設置者、中央政府及地方政府確保學校提供飲食之法定任務，實代表著學校提供飲食制度必須在三者相互合作及配合下，始得以有效、順利的實施。

另依據學校給食基準第 5 條第 1 項之規定，義務教育學校供給飲食之必要設施包括：「調理室」、「調理從業員室」、「麵包放置場」、「食糧儲藏室」、「其他學校給食營運之必要設施」。基此，依據學校給食法第 6 條之規定，有關義務教育學校供給飲食之必要設施除可於校內設置「調理室」外，亦可由 2 個義務教育學校以上成立「共同調理場」。對此，廖文科（2001）指出，所謂「共同調理場」係獨立於學校之外，為周圍數所學校提供午餐，通常配有數輛送餐車，送餐距離約 4 公里左右，正常行駛時間約 10 分鐘，未避免影響食物之新鮮度，共同調理場之規模不宜太大；至所謂「調理室」則只為本校提供飲食，其規模則依據學校大小有不同。顯見係採取「調理室」及「共同調理場」之並存制度，有的地方係以「調理室」提供學校飲食，有的地方則以「共同調理場」提供之。至於兒童或學生於學校之用餐地點，並未見於文部科學省及地方政府教育委員會所制定之相關法規中。另許銘欽（1995）指出，日本學校午餐供應雖亦可委託辦理，而可兼顧成本且省時省力，但因考慮衛生條件及責任歸屬問題，並不為政策上所鼓勵，同時在實際執行上亦逐漸檢討單一學校調理室之設置，而鼓勵朝「共同調理場」之方向努力。是以，日本透過政府部門鼓勵各義務學校聯合成立學校給食之「共同調理場」觀念，實值我國學校午餐制度所借鏡。

### 三、對於營養管理者之要求及對兒童或學生之飲食指導定有規範

依據學校給食法第 7 條之規定，各義務教育學校提供飲食有關專門負責營養管理之職員，應要求持有營養師證照者擔任之，亦即該有關專門負責營養管理之職員必須依據營養士法第 1 項規定，取得營養士證書，並具有實施學校給食必要的知識和經驗者始能擔任（曾坤暘，1985）。同時地方自治團體對於此部分則以地方立法制定相關細

節性事項，以京都市爲例，經搜尋京都市例規搜尋系統，針對「給食調理員之管理」定有「京都市例學校給食調理員之給與種類及相關基準條例」、「京都市立學校給食調理員之相關給與規則」、「京都市立學校給食調理員之相關給與額之特例規則」。除此之外，多依中央所制定之法令規定辦理。

另學校給食法第 10 條規定營養教師（或學校提供飲食之營養管理者）係爲了兒童或學生培養自我經營健全飲食的知識及態度，作爲進行有關在學校提供飲食攝取的食品及關於與飲食健康的保持增進之關聯性指導（活用當地物產之情況或其他創意指導該義務教育學校之提供飲食，並使兒童或學生增進理解對該地區之飲食文化、飲食產業或對自然環境之恩澤而努力），並針對在飲食上有特別關懷必要之兒童或學生給予個別之指導，及其他與學校供給飲食相關事務之指導。而校長之任務係在於，爲使上述之指導能有效的進行，必須作成與義務教育學校供給飲食相關之整體規劃，並採取其他必要措施。許銘欽（1995）指出，日本義務學校教師常利用午餐時間或其他班級活動（班會）指導兒童如何快樂的用餐，指導內容包括：正確用餐的方法、飲食的清潔、飲食環境的準備、良好的飲食習慣，以及如何透過用餐的過程培養良好的人際關係等。是以，本文認爲本條文使得在日本學校提供飲食中，有關對於兒童或學生之飲食指導有所依據，藉以使兒童或學生培養正確、健全之飲食的知識及態度，使學校提供飲食成爲一種實質的教育手段，可視爲係爲落實學校給食法第 1 條之立法目的及達成同法第 2 條各項目標之具體手段，實供我國法制所參考。

#### 四、明定學校提供飲食之費用負擔

學校給食法第 11 條至第 13 條係規範有關學校提供飲食之費用負擔。

依據學校給食法第 11 條之規定，有關實施學校供給飲食之必要設施及設備（依據學校給食基準第 6 條第 1 項之規定，所謂必要設備包括：鍋、水槽、流理臺、機械器具類、食器類）所需費用，及其他內閣府政令對於學校供給飲食之營運所需之經費，原則上由各義務教育學校設置者負擔之（依據學校給食法施行令第 2 條之規定，包括營

養管理者之人事費及實施學校提供飲食必要設施及設備之修繕費），至於學校供給飲食之食材費用（稱之為「學校給食費」），則由兒童或學生之法定代理人負擔之。另依據學校給食法第12條第1項規定，國家對於私立之各義務學校的設置者，依據內閣府政令，於預算範圍內對於學校提供飲食的開設之必要設施及設備所需經費之一部分，提供補助。同時，學校給食法施行令第3條規定，國家補助經費係指補助所需經費之二分之一。至針對學校教育法第16條及生活保護法第6條第2項所規定之弱勢學生，依據學校給食法第12條第2項規定，國家可依據內閣府政令，於預算範圍內補助學校給食費之一部分或全部。

至此可知，日本的學校提供飲食制度在設施、設備及其他營運所需經費之負擔上係採取原則上由各義務學校設置者負擔，亦即如義務學校係由「都道府縣」或「市町村」所設立，則係由該地方自治團體負擔，如係為私人設立，則當由該私人負擔之，惟國家可補助其經費之二分之一。至學校給食費，通常係由學生之家長所負擔，惟針對弱勢學生，國家可為全部或一部分之補助。

另學校給食法亦明定補助金返還條款。依據學校給食法第13條之規定，若受補助者有：補助目的以外之使用、無正當理由於受補助之年度不設置設施或設備、涉及之設施無正當理由為補助目的以外之使用，或未受文部科學大臣許可處分之設備、違反補助金交付之條件、利用虛偽之方法接受或打算接受補助金之交付之情形時，文部科學（省）大臣可要求受補助學校返還補助金。

## 五、法定內閣府政令之委任條款，以制定相關必要之程序性、技術性事項

有關學校給食法之實施所必要之程序及其他事項，應以內閣府政令定之（學校給食法第14條），同時，內閣政令通常尚有相關轉委任之規定（例如依據內閣政令所制定之學校給食施行令第8條規定，有關補助金交付申請書之格式及實施其他政令之必要事項，由文部科學省令定之——例如依文部科學省令所制定之學校給食法施行規則）。以有關學校供給飲食之開設申報及廢止申報程序來說，即依據



學校給食施行令之相關規定。依據學校給食施行令第 1 條之規定，市町村立之學校直接向都道府縣之教育委員會提出，私立學校則須經由都道府縣知事向都道府縣之教育委員會提出（另學校給食法施行規則第 1 條規定有關學校供給飲食之開設申報，須以書面記載：「學校給食之實施人員」、「完全給食、補食給食、牛奶給食之區別」、「為學校給食營運之職員組織」、「學校給食營運之必要經費及維持方法」、「學校給食開設之時期」；有關學校供給飲食之廢止申報，則須以書面記載：「學校給食之廢止事由」、「學校給食廢止時有關學校給食之設施、設備及物資之處分方法」、「學校給食之廢止時期」）。

至此，可發現日本的學校提供飲食制度係透過國家（中央）藉由法律為初步形塑後，配合委任及準委任制定較為細節之程序性、技術性事項，進而建構完整之學校提供飲食法體系，雖實際上係由義務教育學校設置者及義務教育學校負責執行，惟若無國家（中央）制定法律來形塑並課予法定任務，各地實施學校提供飲食將難見其功。

## 六、除學校給食法外，針對學校給食會亦定有專法

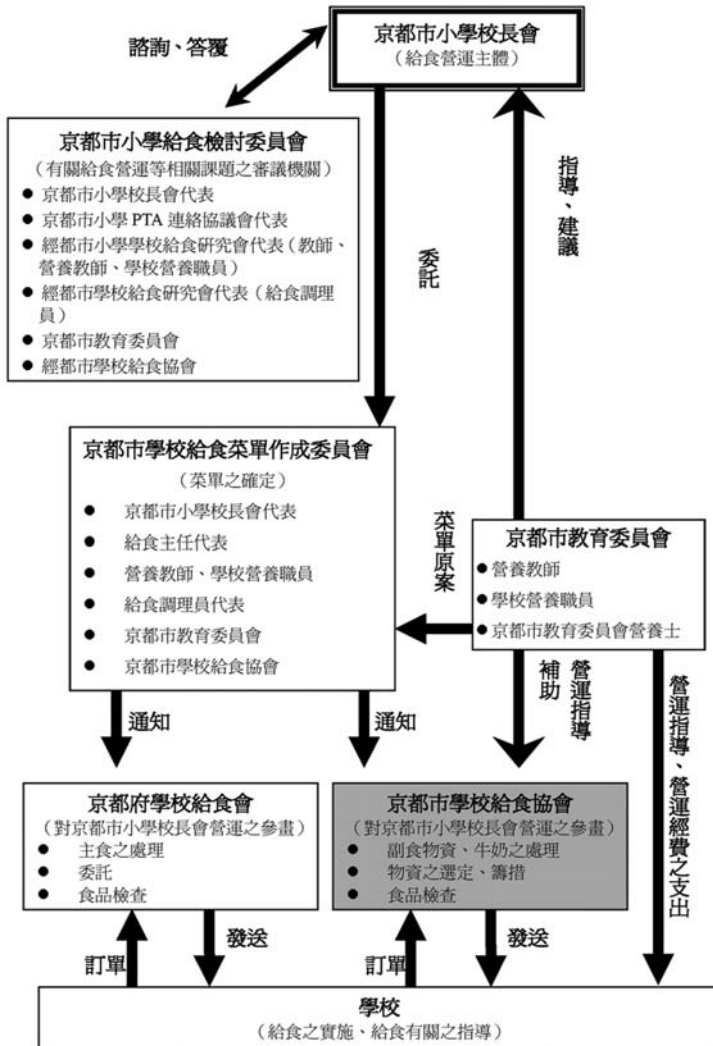
日本的學校提供飲食制度，學校給食會扮演相當重要之角色，因此除學校給食法外，尚針對學校給食會制定專法，即「日本學校給食會法」。

依據日本學校給食會法第 1 條之規定，設立學校給食會，目的在於合理供應物資，學校供給飲食之普及充實與健全發展。學校給食會須以法人（日本學校給食會法第 2 條）之形式組成，其主事務所設置於東京都，必要時可於其他地設置從事務所（日本學校給食會法第 4 條），目前日本 47 個都道府縣均設有「財團法人學校給食會」（除在大阪府名稱為大阪府運動教育振興財團、在兵庫縣為兵庫縣體育協會及兵庫縣學校給食綜合中心外，其餘 45 都道府縣皆稱為「學校給食會」）。至於人口較為集中之政令指定都市（如京都市），多享有 8-9 成都道府縣之權限（例如依據地方自治法第 252 條之 19 條第 1 項之規定受都道府縣之授權負責「兒童福祉相關事務」），則另設有「財團法人學校給食協會」（如京都市設有財團法人京都市學校給食

協會——2011 年經認定為公益財團法人）。至於有關學校給食會主要的業務為：有關學校給食用物資之買賣及其他供給業務、有關學校給食之普及充實之業務、前兩者之附隨業務（日本學校給食會法第 18 條）。

有關學校給食會及學校提供飲食之運作，若以京都市為例，若以圖 1 來看：

圖 1 京都市學校給食協會有關學校提供飲食之運作



資料來源：京都市學校給食協會（2012）。翻譯自 <http://www.kyoto-gk.or.jp/jigyoo.html>

針對京都市小學之提供飲食，「京都府學校給食會」與「京都市學校給食協會」均就給食營運主體（即京都市小學校長會）之給食營運進行參畫，「京都府學校給食會」主要負責主食之買賣、其他供給及食品檢查業務，而「京都市學校給食協會」則負責副食物資之買賣、其他供給及食品檢查業務，並負責來自於「京都府學校給食會」之授權辦理物資之選定及籌措業務。另就實施學校給食之官方運作來看，京都市教育委員會（設於京都市役所）負責辦理對京都市小學校長會給予指導及建議、對學校給予營運指導並負擔營運經費之支出、對京都市學校給食會之營運指導及補助、及擬定菜單原案交由京都市學校給食菜單作成協會（受京都市小學校長會之委託）確定（確定後再行通知京都府學校給食會及京都市學校給食協會）。至於給食營運主體之京都市小學校長會，除接受京都市教育委員會之指導、建議外，若有執行上之相關問題可諮詢由多方代表所組成之「京都市小學給食檢討會」。基此，日本的學校提供飲食制度中，有關「學校給食會」及「地方教育委員會」的確扮演重要的角色，其中學校給食會更負責執行主、副食之選定、籌措、買賣、供給，乃至於食品檢查之相關業務，而備受日本官方所重視，實值我國所借鏡。

## 參、我國有關實施學校午餐之法制現狀及缺失

### 一、現行法制現狀與衍生缺失

就我國有關學校午餐之中央法制言之，雖現行學校衛生法第 23 條規定提及：「學校供應膳食者，應提供衛生、安全及營養均衡之餐食，實施營養教育，並由營養師督導及執行。……各縣市主管機關，應置營養師若干人。主管機關得因應山地、偏遠及離島地區之需要，補助國民中小學辦理午餐……」，惟針對國民中小學之營養午餐，迄今尚未制定專法，目前僅透過教育部制定相關「行政規則」（依行政程序法第 159 條第 1 項之規定：本法所稱之行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及

運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定）以作為原則性之規範，亦即「直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」、「中央補助地方政府學校午餐經費支用要點」及「教育部獎勵學校午餐校園食品及飲用水績優學校要點」。另尚有行政院農業委會所訂定之撥售學校午餐米食作業要點」（性質：行政規則），與由教育部會同衛生署：依據「學校衛生法」第22條而所訂定之「學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法」（性質為行政程序法第150條第1項所稱之法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象對外發生法律效果之規定）以及其他食品衛生管理法（如食品衛生管理法）作為直接或間接規範。也因中央未制定專法以及專法之授權條款，使得在上述規定之框架下，各地方政府除有其他特殊考量外（另依地方制度法之程序制定自治條例或自治規則、依行政程序法之程序訂定行政規則），多依其自行擬訂之「學校午餐計畫工作手冊」及「所屬中小學午餐委外招標服務規範說明書（參考範例）」（如臺南市）作為開辦學校午餐之依據。

依據我國現行實施學校營養午餐之法制現狀，本文認為至少存有如下缺失：

（一）因欠缺法定目的與法定目標，造成多數國民乃至於學校教師認為實施營養午餐僅係家長準備午餐之替代或照顧弱勢兒童或學生之觀念，而難與教育產生連結，且因未制定專法以形塑制度，實讓人懷疑中央是否重視各地學童之營養午餐，以及推動營養午餐所代表之實質意義。申言之，觀察我國現行有關學校午餐之中央法制，或有相關法令可見開辦學校午餐之部分目的（如依據學校衛生法第1條前段規定：「為促進學生及教職員工健康，為奠定國民健康基礎及提升生活品質，特制定本法。」亦即在於提升學生健康與其生活品質；又如撥售學校午餐食米作業要點第1點規定：「行政院農業委員會為發揚米食文化，促使學生自小養成營養均衡之良好膳食習慣，進而增進國民身心健康，並配合教育部發展與改進學校午餐政策，以優惠價格撥售學校午餐食米，特訂定本要點」亦即在於培養學生良好之飲食習慣以促進其身心健康），惟整體而言難從現行法制看出學校午餐已與「飲食教育」或「國民教育」相接軌，尤其是地方政府開辦營養午餐

最重要的依據「直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」，僅於第 1 點規定：「爲使……辦理學校午餐業務有所依循……」，亦即我國現行法制對於開辦學校午餐明顯欠缺專法明定教育上之目的與目標，使得在實際運作中衍生其他缺失。

（二）因欠缺對相關部門或組織課予法定義務，造成營養午餐之開辦難以普遍化，亦即中央雖針對地方政府開辦營養午餐訂有直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」，惟各地是否開辦營養午餐仍屬地方政府之政策裁量，或處於視財源多寡以決定是否開辦之現況。另外，相較於日本有關學校提供飲食所負責的政府部門爲中央的文部科學省（地方則爲教育委員會），並透過厚生勞動省就食品衛生及農林水產省調控食材之價格，依學校給食法第 5 條之規定進行支援合作，以利地方義務學校設置者及各義務學校順利推展提供飲食業務，反觀我國，營養午餐多由中央主管機關教育部專責，少有跨部會之合作推行，而教育部多將營養午餐視爲係地方政府之權責，實因欠缺藉由專法課予相關機關學校之法定任務所致。

（三）未針對營養午餐之必要設施（設備）、營養教師或營養管理者之飲食指導予以規範（雖然依據學生衛生法第 23 條規定，要求針對高級中等以下學校班級數 10 班以上，應至少設置營養師 1 人，以及各現市主管機關，應置營養師若干人，惟整體而言，並無相關飲食指導之法律規範），則係另一項與「飲食教育」或「國民教育」脫鉤之實例，而會使得開辦「學校午餐」只能突顯爲了讓學生飽餐而吃的形式意義與目的，而無法教育學生「飲食」的真諦與實質義務，本文認爲若未能改變如此的教育文化，未來在社會中所謂「吃飽了沒？」的用語，大概也只能繼續維持著「不餓與否」或者是「打招呼用語」之形式意義而已。

（四）依據現行「直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」第 3 點及第 4 點之規定，雖要求地方政府應組成「學校午餐輔導委員會」（任務爲：編訂學校午餐工作手冊、訂定學校午餐委外辦理供應作業原則、定期輔導、考核及獎懲學校辦理午餐相關業務）外，另成立「學校午餐供應委員會」以利學校辦理營養午餐，且要求該組織及運作交由地方政府定之，惟實施的結果多由學校

之校長擔任相關學校午餐工作委員會之主任委員，整體而言並未設立如日本學校給食會之相關法定組織，致使提供營養午餐之企業經營者多以營利為目的，若再加上全以政府採購法之運作方式（詳後述），除造成校長或相關人員有收受廠商回扣之有利環境外，亦嚴重影響學童營養午餐之食物品質與飲食安全。

（五）「低碳在地食材」之採行不但是當代環保趨勢之一，亦可視為「飲食教育」之一環，惟因現行有關營養午餐之相關法令皆無規範，使得目前僅有少數縣市之學校午餐採行「低碳在地食材」，實為遺憾。

## 二、地方財政困難及分配不均影響學校午餐之開辦品質

除了上述缺失外，本文認為國家之資源分配不均及地方財政困難亦影響我國各地開辦學校營養午餐，以及營養午餐之品質的重要因素，亦即營養午餐之費用負擔難題。而日本雖亦存有地方財政困難及國家資源分配不均之難題，惟因就學校提供飲食定有「學校給食法」之專法，且就相關學校提供飲食之費用負擔及費用補助定有明文，而成為各負擔者之法定義務，使得地方財政及國家資源之合理分配因素的影響，則大為降低。相較於我國，雖依據現行「直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」之第6點、第8點、第11點、第12至第15點分別定有學校午餐收取午餐費之專款專用、學校午餐經費應成立專戶、地方政府接受民間團體或個人捐贈貧困學生午餐經費之方式及其處理與管控、貧困學生之補助、午餐費之催繳等規定，且中央另定有「中央補助地方政府學校午餐經費支用要點」，惟該要點第2點：「地方政府學校午餐經費，中央係就財源部分酌予補助，地方仍應依實際需要編足所需經費」之規定並非法定義務，故開辦學校營養午餐之經費幾乎是落在地方政府上。

我國現況是中央當前幾近完全掌控國家資源的分配權，亦即我國各級政府的財政狀況，除少數例外情形外，普遍係以上級政府優於下級政府的現狀，加上地方評比制度的標準均由中央片面決定，績效評定及補助款之給予當然也就有專斷、政治考量之危險，因而引發中央政府是否可平等對待各地方政府的公平性批評。對此本文認為這

些都有賴中央政府未來作通盤且完整的規劃後才能改善，因此是否將來在補助金發放的審核標準上能夠更具體化，而非只是一味由中央單方要求提高地方自有財源及財政努力，若中央政府持續抱持著消極態度，則只會導致各地方政府間，加劇貧富之間差距的後果，進而就會如 Stephen J. Bailey (1999) 所言，一國各地方政府的貧富差距過大，致使居民用腳投票選擇適合最有利的的生活城市，其結果出現地方政府間橫向的不公平、特定地區會因高稅賦、限制地方支出而使政府無法持續地方福利、隨著人口外移而使地方政府的稅收量不斷下降等現象，將使中央政府無法接受。進一步而言，當前中央政府賦予地方政府新的法定權責，並擴展到財政保護以履行福利國家之權能，而爲了這些新的服務，地方政府的資源更多須仰賴中央的資金，而這些資金又來自於國內的納稅人 (Howard J. Wiarda, 1991)。爲使一個國家內各地方政府對於居民的服務品質是否存有差異，即涉及國家資源是否合理分配之問題。如果國家欠缺將資源作合理分配並整合於社會控制的架構中，則部份人民之社會生活將遭遇重大困難，畢竟分配正義在乎的是社會上最不利於成員的利益及不平等服務 (Michael J. Sandel, 1998)。因此，本文認爲，國家資源之分配不均將反應在各地方政府開辦學校午餐之經費不均，加上中央酌予經費補助並非法定義務，則國家資源的分配不均的結果將嚴重影響地方政府或各義務學校開辦學校午餐與否之意願，再加上控管學校午餐品質之能力有限，所謂福祉 (給付) 行政之真實社會正義目標，在學校午餐制度中，當前實難以實現。

### 三、將學校午餐完全以政府採購方式運作之弊端

依「直轄市縣(市)政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」第5點之規定：「學校辦理午餐，其主、副食品之採購，應參照政府採購法及相關規定辦理，並優先使用經中央農業主管機關認證之優良農產品。」使得我國現行學校午餐之採購，皆依政府採購法之相關程序，並在各地方政府所成立之「午餐供應委員會或相當性質之組織」控管供餐品質下辦理。申言之，依據現行「中央補助地方政府學校午餐經費支用要點」第3點及「教育部獎勵學校午餐校園食品及

引飲用水績優學校要點」第2點分別明定：「……以下列方式供應學校午餐者：（一）學校設廚房，雇工烹製供應該校學生及教職員工。（二）學校設廚房，供應該校及鄰近學校學生及教職員工。（三）學校設廚房，委託民間業者經營，供應該校或鄰近學校學生及教職員工。（四）學校以外訂盒餐或團膳方式供應學生午餐。」、「學校午餐：指下列午餐供應類型：（一）學校設廚房，雇工烹製供應該校學生及教職員工午餐者。（二）學校設廚房，委託民間業者經營，供應該校或鄰近學校學生及教職員工午餐者。（三）學校以外訂盒餐或團膳方式供應學生午餐者。」亦即無論採取何種學校午餐之方式皆係以政府採購之方式辦理。惟將學校午餐完全以政府採購方式運作，在前述之缺失影響下，使得實際運作上衍生出不少弊端。

以臺南市而言，市政府教育局曾於2011年12月20日至2012年3月13日間，針對臺南市所屬中小學外訂桶餐合計23所學校辦理專案稽查，稽查結果除發現有部分學校以合作社人員兼任廠商代表外，某些團膳業者承諾或於採購契約中明定給付學校「增值服務或優惠方案」（或稱之為「創意回饋方案」），甚至將該方案列為採購評選委員會的評選項目之一，因而引發爭議。對此，就第1項爭議而言，本文認為員生消費合作社係指各級學校教職員工、學生依合作法成立之法人組織，並以銷售學生生活用品及正餐等食品為主（學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法第2條第3款、第13條第1項前段），實與廠商僱用相關人員之職務顯不相同。至第2項爭議則係造成近來新北市營養午餐弊案的主要原因，蓋目前各學校午餐招標多要求廠商提供創意回饋以作為「有利標」的條件之一，而創意回饋最初是希望廠商在餐點上回饋學生，惟實施最後卻演變成補貼各種費用、贈品，或成為學校經費之一，甚至成為校長或評選委員的酬庸，進而演變成弊案。尤其在現行制度下，校長除係擔任學校午餐採購評選委員會委員外（依據採購評選委員會組織準則第4條），更作為學校午餐工作推行委員會之主任委員，如此監督者與被監督者合一的環境中，實難保弊端不再發生。另各義務學校因在執行上多以外訂盒餐或團膳方式採購辦理，義務學校與業者除受採購契約之拘束外，亦常因監督不易而引發諸多食品衛生安全疑慮及執行弊端。基此，本文認為，將學校



午餐完全以政府採購方式運作，除使得實施學校午餐成爲採購招標之代名詞外，在廠商利益、學校利益、個人利益的糾葛下，學童營養午餐之食物品質與飲食安全將不再被重視，更遑論期待如此制度運作能與「飲食教育」或「國民教育」相接軌。

## 肆、代結論——對於我國學校午餐法制之建議

從法學的觀點來看，鑒於國家資源有限，有關給付行政之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源爲妥善之分配（參閱司法院大法官釋字第 485 號解釋文），亦即基於「國家資源的有限性」，給付行政之實踐常都要視「國家財政」能力的優劣，藉由立法機關掌握「政策形成」以及「預算」的權限，並在兼顧國家經濟發展的前提下，來衡量推動相關授益行政，因此權力分立中立法者實有形塑制度之功能最適性。另一方面，憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配（參閱司法院大法官釋字第 614 號解釋文），關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令爲依據之必要，自屬當然（司法院大法官釋字第 443 號解釋理由書定有明文），亦即給付行政措施，若遇及與公共利益有關之重大事項，實有制定法律之必要。基此，本文認爲營養午餐之開辦與其品質之確保，除可謂係我國重要的「給付行政」事項外，更與「國民教育」之憲法保障、人民之受國民教育之平等要求，乃至於教育資源之合理分配等層面息息相關，若參照日本學校給食制度的經驗，對於我國學校午餐法制之建議如下：

### 一、建議制定「學校午餐法」因應，且費用負擔宜公平合理

按受國民教育，乃係憲法保障人民之基本權利（憲法第 21 條），且憲法亦要求各國民受教育之機會一律平等（憲法第 159 條）並在憲法要求國家應注重各地區教育之均衡發展（憲法第 163 條），及明定

教育預算應優先編列（憲法增修條文第 10 條第 10 款）之前提下，實施營養午餐可視為落實國民教育的重要基礎，因而可視為涉及公共利益有關之重大給付行政事項，自有制定相關法律之必要。因而本文認為，若借鏡日本之法制及依照憲法及相關憲法解釋，我國如制定「學校午餐法」，實有其法理上之基礎。

而中央如制定專法，該法律規範應至少包括：「學校提供營養午餐之立法目的、目標與實施對象」、「課予相關機關學校之法定任務」、「提供營養午餐之法定設施」、「設置專業之營養教師並提供營養午餐之飲食指導」、「相關費用之法定負擔」，及授權行政機關制定相關之「法規命令」，使中央主管機關制定相關行政命令有其法律上之依據。同時就學校午餐之費用負擔面而言，中央政府應努力擬定相關國家資源之合理分配及有效消弭地方財政困難之具體方案以作為配套措施，以免地方政府無力負擔經費而又要求各學校開辦營養午餐，反使各學校到處尋求援助，致使營養午餐制度又陷入另一難題。相關細節費用之負擔（例如營養午餐費、營養教師之營養指導費）金額多寡，亦應以公平性為前提作妥適的通盤考量。基此，本文認為如中央能制定專法因應，並搭配公平合理之費用負擔制度下，開辦學校午餐將成為中央政府、地方政府、各義務教育學校間之共同法定任務，並在憲法要求下及相關費用之法定負擔與補助以法律公平合理的明定，如此學校午餐才較能與國民教育相接軌，進而成為優良教育文化的一環，學校午餐制度始能得以良性的開展。

惟若中央並未有制定專法之考量，至少也應將開辦營養午餐之目的與目標透過行政規則方式呈現，亦即將「直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」第 1 點修正為明確的制訂目的與目標條款，使各地政府、學校以及學生家長了解到政府開辦營養午餐之教育意義。另針對學校衛生法已於第 23 條明訂營養師之設置以實施營養教育，是否於該條中或另訂 23 條之 1 就「專業營養教師」及「營養教育」或「營養指導」具體內容予以明定，亦係值得思考的立法政策方向。

## 二、建議設置具公益性財團法人性質之「學校午餐協會」

針對我國近來發生多個縣市之中小學校長因收取回扣，涉入營養午餐弊案而遭檢察官起訴之相關案件，目前教育部於 101 年 2 月 23 日邀集相關機關及地方政府召開「研商學校午餐相關事宜會議」全面檢討學校午餐制度與研擬弊案防弊措施，會議結論除在政策面上要求各縣市政府鼓勵及協助學校逐年提高學校「自設廚房比例」（預計 5 年內自設廚房及他校廚房供應午餐之學校比率由 81% 提高至 90%）與「集中式午餐廚房聯合供應數校學校」外，制度面則以「改進學校評選制度」（包括：增加採購評選委員會委員人數、增加家長代表、要求各縣市明訂學校午餐廠商評選項目及標準、如與提升學校午餐品質無關建議取消「創意回饋」評選項目、建議採多校聯合發包或分區發包、檢討學校午餐契約罰則、建議校長不宜擔任其他學校午餐評選委員、建議營養師不宜擔任本縣市學校午餐評選委員）及研訂「學校午餐契約參考範本」，管理面則強調「設置學校午餐防弊端線」、「教育部加強督導、監測縣市學校午餐供餐品質」、「辦理中央聯合稽查」及「教育部主動辦理午餐食材查驗工作」等，而有不少討論成果。

對此，目前的確因學校午餐採購弊案引起中央對學校午餐制度缺失之重視，諸如在「改進學校評選制度」、強化「中央聯合稽查」及由中央主動辦理學校午餐之查驗，皆值讚許，同時正如許銘欽（1995）所言，國內學校規模較大，學生數較多，且校地狹隘，以及考量經濟成本效益，成立「共同調理場」（即教育部所稱之「集中式午餐廚房聯合供應數校午餐」），亦即透過教育部建議各縣市政府鼓勵及協助各學校以共同調理場執行學校午餐，無疑是一個正確的方向。畢竟實施營養午餐制度並非僅係地方政府之教育主管機關及各義務教育學校之責任，尚包括中央與地方相關之衛生主管機關及糧食主管機關，因此無論中央或地方應成立相關之跨部門小組有效因應，為求確保營養午餐之供應品質與維繫營養午餐制度而努力。惟本文認為上述之改進方向仍維持以政府採購之角度來看待學校午餐制度，雖可治標，但仍非治本之方法，亦即學校午餐完全以政府採購方式運作，即便要求招標過程再公開透明，而無建立起完整之監督及分權制度（如日本學校

給食會之相關法定組織），若再加上現行實施營養午餐，中央主管機關關係採取較為消極之態度，僅透過制定原則性之行政規則要求地方政府遵守，唯一較為具體之主動管控措施僅有「直轄市縣（市）政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」第 14 點第 3 項規定：「教育部得辦理地方政府所屬學校執行補助困學生午餐情形之抽查，抽查結果函送地方政府作為獎懲之參考」，其餘多將營養午餐之具體實施規定交由地方政府自行決定，即使規範限制校長不得擔任其他學校午餐採購評選委員會，地方政府如容忍相關學校之校長擔任其午餐工作委員會之主任委員，若未有相關之具體監督措施，則校長與廠商為招標程序外不法接觸的機會仍屬極大。

基此，本文建議仿照日本法制，設置具公益性財團法人性質之「學校午餐協會」，並將提供營養午餐之學校、營養午餐營運主體之校長及對於營養午餐之營運參與規劃之「學校提供飲食協會」三角色之定位作明確區分，避免使實施學校營養午餐僅係採購招標之代名詞，藉以徹底降低弊案之發生機率肯定將大大的降低，並確保學童營養午餐之食物品質與飲食安全。

### 三、如中央未能制定專法，地方自治團體仍可制定自治條例作為母法以資因應

以現階段來看，如中央未能考慮仿照日本制定學校午餐專法或設置「公益午餐協會」，則開辦及經營學校午餐之主要權責仍落於各地方政府及其所屬之義務教育學校上，在中央法令不備之前提下，地方政府若仍依循中央行政規則之框架下擬訂「學校午餐計畫工作手冊」及「所屬中小學午餐委外招標服務規範說明書」所為開辦依據，已有不足。按地方制度法第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：（一）法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。（二）創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。（三）關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。（四）其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」則本文認為，開辦營養午餐乃係落實憲法國民教育目標之最重要基礎，亦即為各地方自治團體之重要事項，則地方自治團體在不抵觸中央法令下，自可參考日本學校給食法之部分規範

制定自治條例作為母法規範，並考慮將日本之「學校給食會」視為是「地方自治團體及所營事業機構之重要組織」而納於規範中，以資因應。

另從實例來看，目前臺南市政府擬針對學校午餐制定「臺南市學校營養午餐自治條例」，除將食育列入教育政策以作為「第六育」，藉以推動以營養教育為中心的營養午餐制度外，並綜整飲食禮儀、食品安全衛生、產地產銷與產地來源證明與低碳飲食資源回收，進而採用低碳里程食材以教育學童政策，雖仍有待解決之困境（如現行多以外訂餐盒或團膳午餐之採購方式，要求業者提供產證明仍有困難、又如無強力監督學校興辦營養午餐之專門機構是否能有效達到上述目標等），但整體而言，就彰顯政府建立制度之決心上，仍可視為係一大進步。

總而言之，目前政府部門與相關義務學校實有責任徹底改變國人對學校實施營養午餐僅係由家長準備午餐或照顧弱勢學童之替代方案的錯誤觀念，而將之導正為國民教育的最重要基礎，又當前相關單位多將學校午餐全以政府採購方式運作之同時，建議有關當局應在採購防弊之外，應提升為將學校午餐之實施結合營養教育、健康教育、群育教育、環境教育、品德教育、傳統文化教育等教育思維，重新賦予學校營養午餐之全新的教育意義，而如此教育文化的思維，亦可與我國憲法第 158 條（「教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德、健全體格、科學及生活智能」）所宣示的國家發展目標相結合，而為所有政府部門所應遵守。也惟有營養午餐之中遠程目標皆能達成時，所謂「國民教育」之實質憲法價值，才能得以有效、徹底的體現。

## 參考文獻

- 小野尚美（2007）。学校給食実施基準第 2 条の批判的検討序説。  
岡山大学社會文化科学研究紀要，23，47-61。〔Ono Hisami  
(2007). The review of the third rule of School Lunch Implementation

- Standard. *Okayama University of socio-cultural scientific research*, 23, 86-72. ]
- 本岡愛実(2007)。学校運営における「食」の意味と課題—学校給食システムと食育の関連から。宮城教育大学紀要, 42, 193-203。 [ Honzu Manami (2007). Meaning and issues on school management concerning dietary in school : The relation between school lunch system and dietary education. *Bulletin of Miyagi Education University*, 42, 192-203. ]
- 京都市学校給食協会(2012)。取自 <http://www.kyoto-gk.or.jp/jigyو.html>。 [ *Kyoto City School Lunch Association*. (2012). Retrieved from <http://www.kyoto-gk.or.jp/jigyو.html> ]
- 許銘欽(1995)。兒童午餐何去何從——從日本的學校給食制度談起。教師天地, 79, 38-41。 [ Hsu, M. C. (1995). Children's lunch: Japanese school lunch system. *Teachers World*, 79, 38-41. ]
- 曾坤暘(1985)。日本的學校給食。師友月刊, 212, 36-39。 [ Zeng, K. Y. (1985). Japanese school lunch. *The Educator Monthly*, 212, 36-39. ]
- 廖文科(2001)。日本學校營養午餐的沿革與現狀。中國學校雜誌, 22(1), 5-6。 [ Liao, W. K. (2001). History of Japanese school lunch. *Chinese school magazine*, 22(1), 5-6. ]
- 藤澤宏樹(2008)。学校給食費未納問題の現狀と課題——近年の市町村の対応を中心に, 大阪經濟論集, 59(2), 199-214。 [ Fujisawa Hiroki (2008). History of Japanese school lunch. *Journal of Osaka University of Economics*, 59(2), 199-214. ]
- Bailey, S. J. (1999). *Local government economics: Principles and practice*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Howard, J. W. (1991). *New directions in comparative politics*. Boulder: Westview Press.
- Sandel, M. J. (1998). *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.