

學校午餐品質管理案

114.02.13

調查委員：田秋堇委員、蔡崇義委員



案由

據審計部查核及財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會調查，現行**國民中學及國民小學學校午餐**疑涉有品質參差不齊及食安風險，且提供過多炸物、加工半成品，影響兒少發育。本院前於民國107年間調查國中小學校午餐政策，並促請教育部研議專法、建立餐費調整機制以確保食材品質，惟專法至今未立，且據兒福聯盟最新調查結果，仍存在午餐缺乏營養師監督、學生吃不飽等現象。究教育部有何因應對策？目前專法制定進度為何？均有續予瞭解之必要。



調查意見一

均衡飲食係維護學童健康之本，我國已約有3成兒童及青少年出現體位過重及肥胖問題，而**學校午餐係一天中相關單位最易掌握學生營養攝取之一餐**，因此確保學校午餐餐點內容符合學生發育所需、提供學童適切且足量之營養，教育部實責無旁貸。

該部雖於86年已訂定《學校午餐食物內容及營養基準》，作為學校午餐設計之依據，然依近來審計部查核及民間團體調查發現，我國有相當比率之中小學仍未確實遵循該基準，提供學生適切均衡之午餐，甚有供餐熱量超標、供應水果類及乳品類食品份量不足，或提供炸物及魚肉類半成品次數過多等情發生。**教育部允宜落實對學校午餐餐點內容之把關，督導地方政府各級學校依《學校午餐食物內容及營養基準》供應午餐，以利學生健康發展。**



我國學童過重及肥胖率嚴重，且有升高趨勢

WHO 2016統計OECD國家5~19歲兒童肥胖盛行率

1. 臺灣：男童15.8%，第6名；女童8.4%，第17名。
2. 日本：男童4.9%，第39名；女童1.7%，第39名。
3. 韓國：男童12.2%，第18名；女童4.4%，第38名

臺灣兒童肥胖情形明顯較日韓嚴重

WHO：世界衛生組織；OECD：經濟合作暨發展組織

國建署統計資料

- 106至109年成人過重及肥胖率增加至50.3%，已逾國人半數。
- 109及110學年度2學年度學童過重及肥胖率情形，國小學童為25.4%及27.1%；國中學生為29.9%及31.2%，**國中及國小學生過重及肥胖率，均有升高趨勢。**

我國學童攝取各類食物情形

- 國中學童建議每日應攝取蔬菜類5份及水果類3.5至4份。
- 我國國中學童實際僅分別攝取蔬菜類1.8份、水果類0.8份，蔬果攝取量明顯不足。



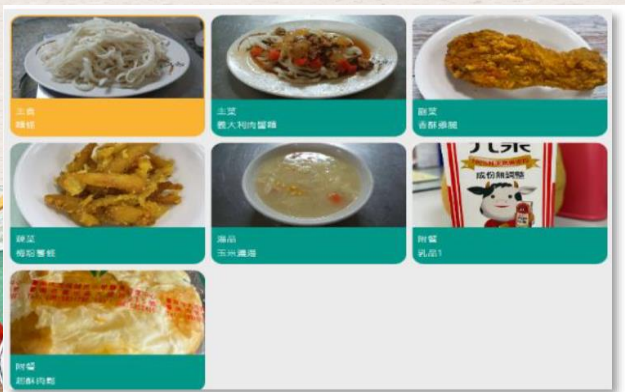
兒福聯盟調查發現，我國國中小提供餐點炸物及肉類半成品過多

兒福聯盟「2023臺灣兒少營養午餐調查報告」

- 超過2成學校每週提供炸物2次以上。
- 近4成學校每週供應2次以上魚、肉類加工半成品（如：丸類、香腸、重組雞塊、培根等）。
- 同日餐點中，提供多份油炸食品或高澱粉含量食品之情形。

午餐餐點多為油炸及加工食品

(副菜為香酥雞腿，並以梅粉薯條作為蔬菜，且副餐提供起酥肉鬆)



午餐餐點澱粉含量比例高

(以紅藜飯為主食，絲瓜麵線為副菜，且湯品為地瓜QQ薑湯)



教育部於86年依據《學校衛生法》訂定《學校午餐食物內容及營養基準》

教育部配合國健署於92年、100年、107年公告之每日飲食指南、國人膳食營養素參考攝取量、食物代換表等資料，分別於94年、102年、109年修訂該基準。

每日午餐總熱量規範

- 國小1至3年級：620~720大卡
- 國小4至6年級：720~830大卡
- 國中7至9年級：800~930大卡

每日午餐供應6大類食物內容

- 針對學校午餐全穀雜糧類、乳品類、豆蛋魚肉類、蔬菜類、水果類、油脂與堅果種子類，訂有供應目標值及階段值。
- 水果類訂定之階段值：每週應供應2份。
- 乳品類訂定之階段值：每週應供應1份。

考量目前學校供應水果及乳品的情況易因經費等各種原因而有限制，故訂定目標值與階段值。階段值稍微降低水果和乳品供應的份數。

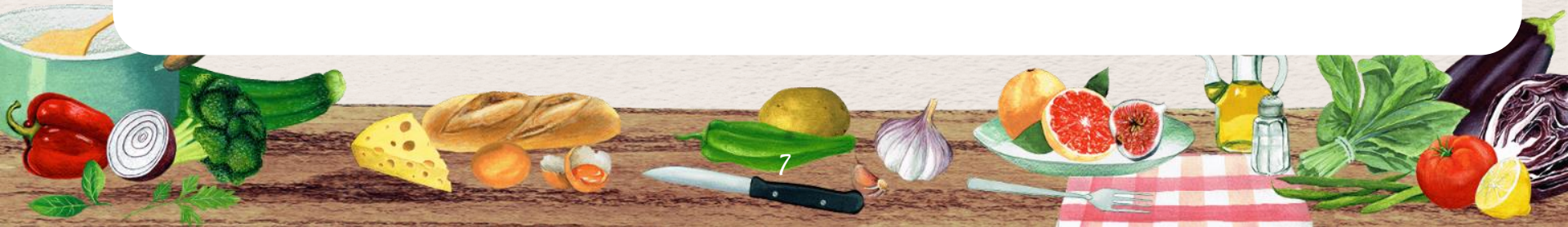


教育部於86年依據《學校衛生法》訂定《學校午餐食物內容及營養基準》

教育部配合國健署於92年、100年、107年公告之每日飲食指南、國人膳食營養素參考攝取量、食物代換表等資料，分別於94年、102年、109年修訂該基準。

辦理學校午餐注意事項

- **炸物提供次數1週不超過2次。**
- 豆魚蛋肉類一律採用國內在地豬肉、牛肉之生鮮食材。
- 應減少**肉類半成品供應**，魚、肉類半成品（如：各式丸類、蝦捲、香腸、火腿、熱狗、重組雞塊、培根等），**不得超過1份/週。**
- **全穀雜糧類替代品**（如：甜不辣、米血糕等），**不得超過2份/週。**
- 避免提供甜品及冷飲，若要提供以低糖之全穀雜糧類為宜（如：綠豆薏仁湯、地瓜湯、紅豆湯等），且供應頻率不超過1次/週；若為冷飲，注意冰塊衛生安全性。



審計部查核發現，我國國中小 未落實遵循《學校午餐食物內容及營養基準》規範

水果類及乳品類供應不足

學校午餐提供水果類及乳品類食品份數
全月份未達階段值標準者則分別占
53.43%及75.67%，即超過半數學校
均未符合規定。

公立國中小112年12月份學校午餐供應水果類及乳品類食物情形

| 類別 | 水果類 | | 乳品類 | |
|-------------|-------|--------|-------|--------|
| | 校數 | 占比 | 校數 | 占比 |
| 未提供 | 165 | 5.06% | 533 | 16.33% |
| 未達階段 值份數 | 1,744 | 53.43% | 2,470 | 75.67% |

學校午餐餐點熱量超標

全月供餐熱量有發生超過930大卡情形者則占46.20% (1,508校)，
近5成學校提供午餐餐點熱量已然超標。



審計部查核發現，我國國中小未落實遵循《學校午餐食物內容及營養基準》規範

110~112年查核履見學校午餐不符規定

| 查核意見 | 年度 | 縣市 |
|--|-----|-----|
| 學校午餐營養供應量熱量不足者計有13校、全穀根莖類不足者11校、豆魚肉蛋類不足者4校、蔬菜類不足者16校。供應湯（飲）品含有咖啡因紅茶包者5校，與規定不符。 | 110 | 新竹市 |
| 臺南市逾6成學校午餐收費未達最高門檻，乳品及水果類食物常受限於經費，供應量未能達到目標值。 | 110 | 臺南市 |
| 中央廚房供應學校午餐之學校，有76.67%學校所供應餐點，未達《學校午餐食物內容及營養基準》階段值基本份數。 | 111 | 桃園市 |
| 查有學校餐食熱量供應不足等情事。 | 111 | 高雄市 |
| 部分學校午餐供應餐點內容，其提供熱量、提供乳品及蔬菜類，均未達《學校午餐食物內容及營養基準》建議目標值。 | 112 | 宜蘭縣 |
| 部分學校未依《學校午餐食物內容及營養基準》規定每週供應乳品，且有學校提供稀釋之發酵乳或非100%蔬果汁，與規定不合。 | 112 | 嘉義縣 |
| 部分供應午餐學校食物種類配置未達《學校午餐食物內容及營養基準》。3種類未達階段之基本份數者計18校（占39.13%），4種類以上未達階段之基本份數者計12校（占26.09%）。 | 112 | 屏東縣 |



調查意見二

國中小學校午餐供應品質良窳，攸關學生健康，日本於70餘年前（1954年）、韓國於40餘年前（1981年）即制定《學校給食法》，促進該國學童身高發育及維持健康體態，已具成效。我國政府雖每年挹注大量經費及心力於學校午餐，補助食材檢驗、衛生稽查等相關事項，以求精進學校午餐品質及學童食安權益；然檢視我國現行學校午餐相關法規，分別規範於《學校衛生法》、《食品安全衛生管理法》、《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》，以及各縣市學校午餐自治條例等不同法令規章，迄今仍無學校午餐專法。

以各縣市學校午餐費用為例，由地方政府代收代辦，各縣市補助午餐金額及學生餐費皆不相同，針對食材費用所占餐費之比率亦無強制規範，不但影響學生用餐品質，亦造成各縣市學生權益不平等現象。此外，學生若對學校午餐滿意度低落，往往轉以零食、飲料果腹，國家投注之經費及心力即付諸流水，學校午餐為學童提供均衡營養攝取之良善立意盡失，教育部實有檢討改進必要。



我國每年挹注大量經費及心力於學校午餐，補助食材檢驗、衛生稽查等相關事項

學校午餐相關稽查訪視

- **教育部辦理中央聯合抽查訪視，並由地方政府教育局負責全面稽查所轄學校之餐飲衛生管理。**
- **衛福部食藥署聯合各地方政府衛生局針對學校自設廚房及供應學校午餐之團膳業者進行食安稽查。**
- **農業部辦理蔬果產品、畜禽產品及可溯源水產品抽驗，於生產端、團膳或食材供應商等進行抽驗作業，以確保學校午餐食材安全。**

午餐經費相關補助

- **行政院一般性教育補助款：每年編列38億元補助學校午餐採用國產可溯源食材、21億元補助經濟弱勢學生午餐餐費及15.5億元提升偏鄉學校午餐品質。**
- **教育部：每年編列約2.4億元補助地方政府廚房設施設備及午餐人力。**
- **地方政府衛生局：據食藥署估算，112年約花費2千萬餘元，用於抽驗學校廚房及團膳業者午餐成品及半成品之相關檢驗費用。**



學校午餐費用地方政府代收代辦，補助午餐金額及學生餐費皆不相同

各縣市政府學校午餐餐費皆不相同

- 地方政府平均補助每名學生每餐之費用約0至50元，各縣（市）作法均不相同。
- 補助金額加上家長自行負擔之費用後，**整體而言每名學生每餐之價格，普遍介於40至60元之間**，相較一般便當、快餐費用，學校午餐費用確實偏低。
- 教育部針對食材費用占餐費比率並未定有強制規範，各地方政府依學校供餐型態差異，食材費用所占比率皆有不同，**部分學校食材費用僅占總體餐費6成或更低。**



專家學者

- 「臺灣22個縣市居然有22個不同的學校午餐樣貌，我們想問為什麼一直沒有立專法？」
- 「午餐費會包括廚工及廚師薪資、運輸費、設備費等，餐費一樣，但得到的午餐品質卻不同。」
- 「公辦公營的學校廚房供應學校午餐最好，70%的經費都可以用在食材上，公辦民營可能是60%用在食材上，團膳可能更低。」



日本、韓國學校午餐餐費均較我國為高，且較具全國性統一制度

| 類別 | 臺灣 | 日本 | 韓國 |
|------------|--------------------------|---|----------------------------|
| 法規規範 | 未有專法，僅於《學校衛生法》中規範 | 1954年實施《學校給食法》 | 1981年制定實施《學校給食法》 |
| 政府補助午餐餐費情形 | 各縣市政府補助一般學童午餐餐費之比率及金額不同。 | 中央政府補助硬體設備，和部分營養師薪資，家長只負擔食材費用，行政和設備支出由地方政府支付。 | 自2011年起實施免費學校午餐措施，餐費由政府負擔。 |
| 平均每人每餐費用 | 約新臺幣40~60元 | 約新臺幣125元 (約600圓日幣) | 約新臺幣101元 (約4,500韓元) |

兒福聯盟「2023臺灣兒少營養午餐調查報告」

- **廚餘剩食多**

- 1) 50%主食（飯、麵）類剩下1/4至1/3。
- 2) 65%蔬菜類剩下1/4桶至1/2桶。

- **學校午餐餐點品質，難符學生期待**

- 1) 訪問國中生統計學校午餐只獲得51.3分（總分為100分）。
- 2) 學校午餐有不喜歡的菜色(75%)、學校午餐有不喜歡的味道(60%)。

- **學生轉以零食、飲料果腹**

- 1) 80%國中生表示學校午餐有吃不飽的經驗。
- 2) 50%國中生表示跟平常正餐食量相比，學校午餐吃得較少；吃不飽的學生中，有40%學生表示會用多喝水或吃零食飲料來果腹。

調查意見三

「教育部校園食材登錄平臺」係教育部為落實各校午餐食材及校園食品資訊透明化所建置之把關機制，雖目前各地方政府已將登錄平臺情形納入學校餐飲衛生查核項目，教育部亦表示每月均於後臺檢視學校於平臺登載內容，然仍查有學校未覈實登載午餐資訊，甚有同一餐點但登載熱量差距極大，或以調味料作為副菜登載於平臺之情形。

教育部推動「教育部校園食材登錄平臺」已逾10年，卻仍未建置有效把關資訊內容之稽核機制，影響平臺資訊正確性，致平臺登錄流於形式，容有缺失。



「教育部校園食材登錄平臺」

教育部於103年起推動「教育部校園食材登錄平臺」，落實學校午餐食材及校園食品資訊透明化，提供社會大眾及家長監督把關，達到「食安五環」之「全民監督食安」目標。



教育部

- 「（問：有關「教育部校園食材登錄平臺」，學校端由誰負責登錄？如何確認登載情形？）由午餐秘書（老師或職員兼任）或營養師登錄。**登載當日的午餐內容、菜名等等**，團膳則是由業者登打，如果沒依規定登打，會違約記點。」
- 「我們（教育部）**每個月會後臺檢視，函文地方政府依規定登載。**」
- 「（問：業者於「教育部校園食材登錄平臺」未登載有沒有罰則？）**是在契約裡面做規範，法規沒有罰則。**」。



學校未確實登錄「教育部校園食材登錄平臺」

| 查核意見 | 查核年度 | 查核縣市 |
|--|------|------|
| 查有學校食材未確實登錄「教育部校園食材登錄平臺」或未能採用國產可溯源食材等情事。 | 111 | 高雄市 |
| 查有20間中小學，該校午餐食材業者未依規定於「教育部校園食材登錄平臺」登錄認證標章。 | 112 | 宜蘭縣 |
| 多數學校食材資訊之登載未覈實，分析食材登錄平臺公告144所學校723筆午餐6大類食物份數所提供之熱量，熱量介於1大卡至16萬4,996大卡之間，顯不合理，其中午餐供應介於《學校午餐食物內容及營養基準》建議之熱量區間者僅243筆。 | 112 | 嘉義縣 |
| 偏鄉中央廚房15校群112年2月20日至同月24日午餐食材登錄平臺登載情形，僅2校群內各校公布之資訊一致，其餘13校群，同一校群間各校供餐食材一致，惟公告之熱量差距極大，甚有差距高達16萬餘大卡等情。 | 112 | 嘉義縣 |



學校未確實登錄「教育部校園食材登錄平臺」

不同天之餐點卻上傳相同照片至平臺

2024年9月25日 午餐 供餐型態

供應商/學校選擇

| | | |
|-------------|------------|-------------|
| | | |
| 主食 什錦米飯湯 | 副菜 紅燒什錦 | 蔬菜 有機小白菜 |
| | | |
| 湯品 蒸豬肉餡餅 | | |

2024年9月13日 午餐 供餐型態

供應商/學校選擇

| | | |
|-------------|------------|-------------|
| | | |
| 主食 燉米飯 | 主菜 糖水雞丁 | 副菜 小瓜炒黑輪 |
| | | |
| 蔬菜 有機小白菜 | 湯品 綠豆湯 | 附餐 香蕉 |

以調味料作為副菜登錄至平臺

| | |
|-----------|--------------|
| | |
| 附餐 火龍果 | 副菜 調味料(?) |

未確實上傳餐點照片至平臺

| | | |
|-------------|------------|------------|
| | | |
| 主食 綠豆飯 | 主菜 鮮嫩鮮魚 | 副菜 紅仁炒蛋 |
| | | |
| 蔬菜 有機白莖菜 | 湯品 茄菜財菇 | 附餐 香蕉 |



調查意見四

教育部依《學校衛生法》及該部函釋，僅規定供餐班級數40班以上、設有校園廚房之學校，應聘任校園營養師，以致**未滿40班之學校多無營養師，需仰賴他校營養師支援**，影響學生營養及食安教育之權益。此外，教育部雖於《學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法》規範擔任學校「餐飲督導衛生人員」之資格，然仍有學校聘任未具資格者擔任督導人員之情形。全國未配置營養師之學校高達8成，營養師人力有限，實際上難以兼顧他校午餐督導工作。

再者，以供餐班級數須達40班以上作為設置營養師之基準，如以每班25人計算，學校須達**1,000名學生方得配置1名營養師**；相較日本每550名學生置1名營養師、韓國每校置1名營養師，**我國營養師編制明顯不足**，足徵我國對學生營養健康之重視仍遠不及日韓等國。《高級中等以下學校午餐及飲食教育條例》經多年倡議，目前仍處草案階段，教育部針對我國學校營養師人數編制及工作內容，均應研謀積極措施，以利學校午餐業務執行及校園食育教育推動，照顧學童營養健康。



依《學校衛生法》第23之1條規定及教育部函示，
僅供餐班級數40班以上且設有學校廚房之學校，需設置營養師

以團膳供應學校午餐之情形

1. 我國中小學以外訂盒（桶）餐及團膳供應午餐之比率均占近2成，未有明顯波動，顯示我國部分學校確有外訂盒（桶）餐及團膳之需求。
2. 然112學年我國未設有學校廚房之國中小，置有營養師者僅約20校。

| 教育階段 | 合計 | 學校廚房 | | 外訂盒 (桶) 餐、團膳 | 未辦理 學校午 餐 |
|-----------|-------|--------|--------|--------------------|-----------------|
| | | 自設廚房 | 他校供應 | | |
| 112學年度總校數 | 3,469 | 1,793 | 1,023 | 653 | 0 |
| 112學年度總占比 | 100% | 51.69% | 29.49% | 18.82% | 0.00% |
| 106學年度總校數 | 3,449 | 2,144 | 647 | 657 | 1 |
| 106學年度總占比 | 100% | 62.16% | 18.76% | 19.05% | 0.03% |



團膳供餐之學校未設有營養師



公職營養師
及專家學者

- 「團膳中央廚房，因為要控制成本，其實很多是老闆在開立菜單.....省成本通常會從肉類去省，主要是克數的部分去降低.....。」
- 「團膳業者是團膳自己去處理菜單，沒有人去做把關。**營養監督工作對於學校老師真的很陌生**，例如菜單也許寫『匈牙利燉肉』，營養師來把關，可能發現肉品只有0.5份；但蛋白質份量、蔬果份量，對老師來說是很陌生的。」
- 「**沒有營養師的學校，老師不會知道各類食物的份量。**」
- 「**外送餐盒的菜色，也應該要被營養師檢視，團膳營養師不能取代公職營養師。**」



營養師1人肩負多間學校之午餐管理



公職營養師及
地方政府說明

- 「新竹縣有100多間學校，縣內連約聘營養師有28位，就變成1個營養師會再另外負責2至8間學校。」
- 「40班學校的營養師，除了自己任職的學校，還會另外監管轄區內3至7所學校，監督菜單，每學期安排1次視察。」
- 「針對無設置營養師之學校，由輔導營養師依責任校區採到校輔導或電話諮詢方式提供專業服務，平均每位營養師輔導6至9校。」
- 「針對監管的學校，我們只看得到菜單跟食材明細，只能看業者或學校每天是否有在平臺上登錄，但沒有辦法知道他們當天的菜量、進貨量、供應量等等，份量是很難去掌握的。審菜單我們是審當月菜單，然後再去看是否有登錄平臺，但菜色半成品等等，我們沒有辦法去管到。」

相較鄰近國家日本、韓國，我國營養師編制明顯不足

| 類別 | 臺灣 | 日本 | 韓國 |
|-------------|---------------------------------------|---|--|
| 法規規範 | 未有專法，僅於《學校衛生法》中規範 | 1954年實施《學校給食法》 | 1981年制定實施《學校給食法》 |
| 營養師於校園內編制情形 | 供餐班級數40班以上且設有學校廚房之學校，應設置營養師1人。 | 每550名學生配1名營養師，學生不足人數則跨校共聘。 | 具備學校供餐設施或設備之學校，皆配置營養師。 |
| 營養教師設立情形 | 無相關編制。 | 2005年起，設置「營養教師（營養教諭）」，由營養師培訓，取得教師資格，可和導師協同，進行營養教學。 | 2007年正式配置營養教師進入校園，職責包括：膳食準備、飲食指導、資訊提供、營養諮詢、廚房工作人員的指導與監督等。 |

調查意見五

《食農教育法》雖已於111年通過，然因採各校自主申請機制，目前實際參與推廣食農教育並受農業部補助之學校僅約2%，殊為可惜。健康飲食習慣的建立，須從小由每日飲食內容逐步養成，學校午餐乃學生培養正確飲食觀念之絕佳情境，卻因目前營養師人力不足，難以落實學校午餐結合食育教育，以致學生錯失寶貴學習機會。

為強化學生食育素養，教育部及農業部允宜跨部會協同合作，並整合相關資源，以落實學校場域飲食、營養及食農教育之實踐。



食農教育及食育教育



公職營養師

- 「**孩子反映不好吃，這也是一個情境的教育，可以提供他健康的模板。**有時候覺得不好吃是因為學生覺得調理的方式，跟他所熟悉的不一樣。」
- 「**飲食習慣是一種記憶，在學生國小階段是最好建立觀念的時期，且不論學校是否有自設廚房，都應有營養師，推動食育教育。**」

食農教育執行現況

- 《食農教育法》業於111年5月4日發布施行。
- 113年截止9月底，參與食農教育國中小共71間，**僅占我國國中小(3,469間)的2%。**



農業部食農教育推動會與會委員意見

「若食農教育要在5年之後有好的效果，教育部的角色還有列管專案是關鍵，最重要的是**教育的向下扎根.....透過教育部或學校場域，效果會最好。**」



處理辦法

調查意見一至五
函請教育部
確實檢討改進見復

1

調查意見五
函請農業部
確實檢討改進見復

2

調查意見
函復審計部

3



“

謝謝聆聽

