

臺灣營養午餐與社會結構之歷史分析 (1969-1976)

王婉育*

摘要

本研究以1969年美援終止為始，1977年「發展與改進國民教育五年計畫」執行之前一年1976年為終，分析1960至1970年代社會結構進而檢視臺灣在發展營養午餐政策時，由於美援結束及退出聯合國等重大外部因素，致使已漸趨穩定的營養午餐政策頓時陷入危機的歷程。在Sewell「歷史事件轉變社會結構」之理論框架中，美援終止與退出聯合國構成了一連串的「破裂(Rupture)」，打破了既有的穩定結構。本文旨在分析這場「破裂」如何引發一系列事件序列，並最終導致營養午餐結構向政策不均化。「世糧方案學童午餐計劃」由聯合國捐贈物資以持續辦理，但物資的數量與種類急遽減少，所需的設備、人才包含菜色仍延續美援時期以麵食為主食的特色，其中1968年推行九年國民義務教育，使國中能供應營養午餐來提高就學率；「學生午餐自立計劃」則是向美國借貸物資持續辦理，不過費用相較於過往更高，且需仰賴學生提供資源或以勞力折抵餐費，造成家庭及學校負擔，計畫強制性低且不普及的成效，更反映了政府職權分配下學校與地方政府的能動性增加，中央政府的不力，最終導致大型的學校午餐中毒事件發生。藉由分析臺灣營養午餐在終止美援之後的制度性生產和消費經驗，進而闡述1977年「發展與改進國民教育五年計畫」展開前，在1960至1970年代的社會結構下，營養午餐制度出現不普及且不均質的困境。

關鍵字：營養午餐、美援、世糧方案學童午餐計劃、退出聯合國、學生午餐自立計劃

* 國立臺灣師範大學臺灣語文學系博士候選人

壹、前言

貳、臺灣 1960 至 1970 年代的社會結構形成過程

參、美援停止、退聯之前：世糧方案學童午餐計劃（1969-1972）

肆、退聯之後：學生午餐自立計劃（1972-1976）

伍、上有政策，下有對策：營養午餐的消費經驗

陸、結論：餐盤上的角力

壹、前言

1951年，聯合國兒童慈善基金會捐贈脫脂奶粉至學校及村落，使學童及民眾能透過飲用牛奶來補充臺灣國民的營養，被認定為臺灣營養午餐之始。1964年中華民國接受美國援助大量傾銷的農產品，如黃豆、麵粉、脫脂奶粉等，成為臺灣營養午餐的食材，當年舉行開辦營養午餐之典禮，1969年由於臺灣經濟條件改善，美援在此時終止。1971年中華民國退出聯合國後，原本仰賴外援的營養午餐物資銳減，面臨斷炊的危機，此時臺灣部分國中小學因學童家境貧困、食物種類單一，因此又回復至帶便當到校作為午餐的情形。¹

有關營養午餐歷史的前行研究中，多針對營養午餐發展至今各階段的重大事件進行討論，不過，自 1971 年中華民國退出聯合國，至 1980 年代中後期營養午餐隨食品產業工業化，政府決議讓民營團膳企業進駐學校廚房或由工廠供應學校午餐前，這段時期營養午餐的執行情形於前行研究中仍被匆匆帶過。如李寧遠與吳仁宇皆指出，1971 年我國退出聯合國，隔年外援物資停止，為求自立自強，開始自力辦理，邁入「自立午餐」時期，然卻無實際計畫執行情形，至於供餐人數也僅有 1970 年的 431 校、25 萬人等數據。²僅以條列式或以短文的形式回顧營養午餐的發展歷程，較無深究各時期的細節、背景及執行過程等。

回顧美國與日本在 1960 年代至 1970 年代學校供餐制度的演變，可與同時期的臺灣情況進行對照，藉此凸顯美援撤離後臺灣「自立化」政

¹ 整理自吳仁宇，〈我國學校午餐發展史紀要〉，《學校衛生》第 63 期（2013 年 12 月），頁 89-102；王文昕，〈今天中午吃什麼？校園營養午餐發展史〉，《觀·臺灣》第 39 期（2018 年 10 月），頁 26-29。

² 李寧遠，〈學校午餐之沿革推展及其教育功能〉，《教師天地》第 27 期（1987 年），頁 22-23。

策的特殊性與限制。美國在 1970 年代因貧困學童增加，聯邦政府雖制定了全額或半價補助的原則，但因資格認定籠統，導致受補助人數大增，使學校營運陷入困境，進而出現私有化現象，如慈善機構或外包餐飲業進駐學校供餐，此舉被認為破壞了教育化福利國家的原則。³同一時期，日本則因就學人口暴增導致供餐產能不足的問題。為了提升供餐數量，日本公部門或私人企業於 1970 年前後成立給食中心，以中央廚房模式供應午餐。然而，供餐品質無法得到保障，促使民間發起大規模連署，成功推動《學校給食法》義務化，由政府全面性、無償供應學校午餐，確立了國家對學童營養的保障責任。⁴

美國和日本在 1970 年代都出現了因學生人數過多，導致供餐系統承受極大壓力，因而出現非公部門機構供餐的模式，如慈善團體、團膳企業及地方志工的投入等，成為學校午餐的新興力量。然而，臺灣在美援結束後所推動的「學生午餐自立計劃」，則呈現出與美、日兩國不同特色，一方面美、日兩國政策調整主要在於增加產能和建立補助模式，而臺灣主要在於回應外援減少至停止，作為自立的動機。美國的解決方式，除了加入志工，亦將學校供餐的營運責任外包；日本透過立法，將學校午餐推向「普遍、無償」的福利原則；至於臺灣則透過「世糧方案學童午餐計劃」延續外援，「學生午餐自立計劃」向美方借貸物資之形式，因此菜色與美援時期大同小異，供應饅頭、麵條等，或將費用轉嫁給縣市政府、學校及學生家長而導致餐費增加，使各縣市供餐的狀況和普及程度不甚平均，直至 1980 年臺灣才如美、日逐漸走向團膳私有化以供應大量午餐。

臺灣營養午餐在美國援助、省政府的施政推動下所形成，而當代的社會結構如何適應或實踐政策，使得臺灣營養午餐得以逐步演進？本文旨在分析這場由美援終止所引發的危機，最終如何導致營養午餐結構向政策不均化的歷史轉變。為解釋此階段之社會結構和歷史變遷的關係，本研究將援引 William H. Sewell 關於「歷史事件作為結構轉變」的主張作為分析框架，具體探討其核心概念，如結構錯位、能動性與行動者等，分析本研究所要探討的世糧方案學童午餐計劃與學生午餐自立計劃各階

³ Susan Levine, *School Lunch Politics: The Surprising History of America's Favorite Welfare Program* (NJ: Princeton University Press, 2013), 152-163.

⁴ 藤原辰史，《給食の歴史》（東京：岩波書店，2018），頁 186-196。

段學校營養午餐的特色。在研究方法上，首先利用性別、教育、經濟社會結構等相關學術研究，以及政府大型統計數據資料，以還原 1960 年代至 1970 年代的社會結構面貌。接著，搜尋政府檔案、議會質詢資料、辦理營養午餐學校校長之經驗分享為主要史料，藉此分析學校營養午餐各時期計畫的執行情形；另外，透過研究者於非營利組織工作期間，所接觸到的相關人士進行非正式訪談為輔，以驗證並呈現此時期學校午餐實際執行情形與消費經驗的細節。雖然受訪者人數難以代表整體情形，但有助於補充文獻資料的不足，並從學生為營養午餐消費者的角度描繪出政策實行的過程。

貳、臺灣 1960 至 1970 年代的社會結構形成過程

臺灣營養午餐的制度演進，除了與政府施政有關，社會結構的轉變亦深刻影響了營養午餐的生產與消費經驗。本研究和分析立場，在歷史學與社會學之間自 1990 年代起跨學科的對話為基礎，為此援引社會史學家 William H. Sewell Jr. 事件轉變社會結構之主張，以分析臺灣在 1969 至 1976 年間營養午餐制度轉折的基礎框架。Sewell 認為，歷史事件並非偶然或孤立的暴動，而是導致社會結構發生持久轉變的發生序列。⁵例如，18 世紀末法國攻佔巴士底監獄行動，之所以被視為一場改變歷史的「革命」而非「暴動」，正是因為它來自於社會結構轉變所導致的歷史轉折。舊有的政治與經濟等重疊結構逐漸使社會產生錯位（Dislocation），使身處其中的人們受到不確定性等情感影響，進而引發群眾的能動性與集體暴力，宣稱國家主權的新模式、新組織，使得血腥衝突在歷史的定位上被視為「革命」。⁶Sewell 試圖彌補傳統歷史學中對「事件」的概念理論化不足的缺憾，因此他依循 Anthony Giddens 的結構二元性主張，認為結構是構成社會實踐的媒介，同時也是實踐的結果。結構是由多重、重疊且相對自治的文化模式與資源分配網絡所組成，其轉變往往始於一場突然打破常規慣例的「破裂」。當結構的錯位與不定性累積至臨界點時，行動者所產生的集體創造力（Collective Creativity）能夠重新界定既有符號的

⁵ William H. Sewell, Jr., "Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille," *Theory and Society* Volume 25, No. 6(1996), 860-868.

⁶ William H. Sewell, Jr., "Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille", 860-868.

意義，他認為相對於一次的事件，只有當其引發的「串聯事件」，並最終在政治權力中心獲得「權威性的確立」，才構成一次結構性的轉變。就臺灣在 1969 至 1976 年營養午餐制度的演進而言，可呼應 Sewell 的主張。

本研究將美援終止視為打破穩定結構的初始「破裂」，並運用此理論來分析國家如何透過重新制定政策，如「學生午餐自立計劃」將資源分配的重擔轉嫁於地方與家庭，使營養午餐從扶弱濟貧為始，制度性地轉向了不均的狀態，使本文能深入解釋在 1969 年至 1976 年間，營養午餐供應受到外部衝擊、內部結構矛盾與行動者能動相互作用之下的轉變。因此，本研究除了回顧美援後政府所施行的兩大營養午餐計畫外，以下將回顧臺灣當時的社會結構，說明 1960 至 1970 年代臺灣的教育制度、家庭經濟與社會背景如何影響營養午餐的制度。

戰後國民政府遷臺，利用美援作為政策的工具，求得經濟穩定後，持續推動臺灣的現代化、工業化，從 1950 年代所提倡的進口替代，扶植紡織業與其他民生輕工業。勞力密集的民生輕工業，提供許多就業機會。⁷1958 年起外匯改革及出口導向，設立許多加工出口區，進而啟動重化工業計畫；1960 年代中期，在政策導向的產業發展之下，就業人口從事工業的比率變高。此時臺灣的經濟透過國家主導產業發展的方向，以政治推動政策的方式使清代以來的農業社會轉型為工業社會。⁸1973 年至 1986 年為臺灣經濟的第二次進口替代時期，歷經 1973 年和 1979 年的兩次全球石油危機，此時國際間普遍面臨經濟衰退、通貨膨脹、失業率增加等問題，並興起貿易保護主義，出口擴張遇到阻力，國內的產業保護意識跟著抬頭。於是，1973 年政府推動十大建設，吸引外商及民間企業進行投資，改善過度仰賴國外進口能源的現象，並且輔導中小型企業發展為技術密集的科技工業，帶動產業整體升級，即便臺灣農業就業人口比例不斷下降，不過 1970 年仍有 36.7%，顯示仍有超過三分之一的就業人口從事農業。⁹

在教育與人口制度方面，國民黨政府 1949 年遷臺的初期，義務教育

⁷ 瞿宛文，《臺灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》（臺北：聯經，2017），頁 303。

⁸ 陳添壽、蔡泰山，《臺灣經濟發展史》（臺北：蘭臺，2009），頁 207-232。

⁹ 莊文寬，〈我國經濟發展與所得分配的演變〉，《行政院主計月刊》第 608 期（2006 年 8 月），<https://ws.dgbas.gov.tw/win/fies/doc/analysis/我國經濟發展與所得分配的演變.pdf>（2024 年 9 月 10 日瀏覽）。

僅限於國小階段的 6 年，不過隨著升學風氣不斷提高，初中入學考試產生激烈之競爭。政府為滿足國民接受教育之需求，解決升學考試競爭之問題，以及提高國民素質。為消除升學壓力及有感於教育對國家建設之重要，自 1968 年起政府推動九年國民教育設立國民中學，將國中 3 年納入國民教育。推動之初，實施方式係以增班設校、師資訓練，以及提高學童就學率為發展重點，該年國小畢業生升學率為 74.2%，至 1980 年達 96.2%，¹⁰可見九年國民教育推動的成功。1960 年代是推動家庭計畫的黃金時期，在美國機構的技術與經濟支援下，臺灣政府有組織地推廣避孕與節育，「兩個孩子恰恰好、一個孩子不算少」等口號倡導小家庭與兒童照護的正面關聯。又，家庭計畫的文化宣傳鼓吹一種「摩登家庭」的形象，呼籲家長提供有品質的兒童照顧，並提升孩子的教育水準，並強調這些目標僅有二或三個小孩的家庭才有可能達成。¹¹政府推行的家庭計畫是受到 1949 年政府遷臺後戰後嬰兒潮影響，平均每位育齡婦女總生育率高達 7 人，1960 年代才因家庭計畫，總生育率下滑至 5 人，可知戰後至 1960 年代初平均一戶家中的子女數約為 7 人，推想國中小學學生人數眾多的狀態。因此部分學校採「二部制」的就學方式，也就是將學生分成上午班及下午班，每位學生上課日輪流只上半天課，直至 1988 年尚有 3,564 國小班級實施二部制教學，此一情形將影響該地區國民的受教權益，造成教育機會不均等的現象。¹²

以性別階層結構而言，由於女性教育水準的提高及就業機會增加，女性就業率快速提高，1964 至 1977 年之間，25 歲至 49 歲的女性勞動就業率由 32.22% 上升至 40.64%。女性就業率雖達到四成，但任職的工作單位多為農人、佐理人員等低階行政之職位，其中行政管理、專業技術人員僅占約一成。¹³雖然女性就業率提升，但性別規範觀念變遷卻相當緩慢，傳統家庭價值仍為社會的主流核心價值，持續支配社會與家庭內的

¹⁰ 教育部，《中華民國教育統計》（1980），https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/94_以前/民國_69_年版.pdf（2024 年 9 月 15 日瀏覽），頁 29-30。

¹¹ 藍佩嘉，《拚教養：全球化、親職焦慮與不平等童年》（臺北：春山，2019），頁 343-347。

¹² 彭台臨，〈臺灣地區人口變動與國民教育發展〉，《人口學刊》第 13 期（1990 年 8 月），頁 32。

¹³ 呂玉瑕，〈社會變遷中臺灣婦女之事業觀：婦女角色意識與就業態度的探討〉，《中央研究院民族學研究所集刊》第 50 期（1980 年 9 月），頁 38。

兩性分工，女性在 1970 年代普遍認同婦女在家庭的從屬地位，對家庭的性別分工亦表現傳統的傾向。¹⁴換言之，1970 年代的性別分工，雖然女性學歷、就學與就業的情形較過去提升，不過由於傳統家庭的價值仍根深蒂固，多由女性負責家務。

臺灣整體社會結構在 1970 年代歷經重大的變化下，家戶的人口與所得也將隨之影響。在 1973 年的調查中，戶內人數平均為 5.38 人，可分配所得為 92,813 元，1980 年時，戶內人數減少至 4.84 人，且可分配所得提升至 233,112 元。¹⁵總體而言，雖然出生率有所降低、教育水準逐漸提升，但未成年子女人口數仍屬較多。另一方面，女性勞動參與率雖有漸起之勢，但家庭內部的家務分工仍維持傳統「男主外，女主內」的觀念，加上農業社會與家戶子女數眾多的狀態下，影響臺灣營養午餐的發展狀況。

第二次世界大戰後，國民黨政府歷經國共內戰於 1949 年來臺，在美援的支持下辦理營養午餐，不過美援終止後，營養午餐的發展如何隨社會結構與政策推行產生變化？下文將探討營養午餐在 1969 至 1976 年間的轉變，分別為「世糧方案學童午餐計劃（1969-1972）」與「學生午餐自立計劃（1972-1976）」兩階段的形成過程與執行情形。

參、美援停止、退聯之前：世糧方案學童午餐計劃 (1969-1972)

本研究首先蒐集政府檔案、教育年鑑等史料，還原在美援結束後，退出聯合國前，以「世界糧食組織援助方案」供應營養午餐的計畫內容與執行實際情形。¹⁶

¹⁴ 呂玉瑕，〈社會變遷中臺灣婦女之事業觀：婦女角色意識與就業態度的探討〉，頁 61。

¹⁵ 整理自行政院主計處編，《臺灣地區個人所得分配調查報告 1974》，<https://ws.dgbas.gov.tw/win/fies/doc/result/63.pdf>（2024 年 8 月 12 日瀏覽）；行政院主計處編，《臺灣地區個人所得分配調查報告 1980》，<https://ws.dgbas.gov.tw/win/fies/doc/result/69.pdf>（2024 年 8 月 12 日瀏覽）。

¹⁶ 世糧方案全名為「世界糧食組織援助方案」，於《第四次中華民國教育年鑑》中稱之為「世糧方案學童午餐計劃」，故以此統一稱之。

一、世糧方案學童午餐計劃形成過程

因美援自 1964 年開辦以來的臺灣營養午餐，至 1969 年 7 月因國內經濟成長而停止。教育廳自美國 480 公法所獲得物資，自 1969 年為止脫脂奶粉 6,361 噸、麵粉 21,360 噸、長壽麥 12,623 噸、食油 2,615 噸，折合新臺幣 3 億 7,500 萬餘元（每人每日之贈與物資為麵粉 100 克、長壽麥 60 克、脫脂奶粉 30 克、食油 12 克）。¹⁷根據 Serrano 的研究，美國國內在此時欲展開全國性的學校午餐計畫，因為 1960 年代飢餓或貧困兒童人數增加，物資自此轉向內銷，以求在學校供應午餐給需要的學童，¹⁸並非僅有臺灣政治、經濟等與社會環境趨於穩定此一原因才使美援停止。省政府欲實施九年國民教育，同時有以全力發展工業經濟建設為由，向聯合國表示無力接辦營養午餐，因此轉而向聯合國世界糧食方案申請協助，計畫於 1969 年 3 月起補助 4 年至 1973 年。由聯合國世界糧食組織持續捐贈物資，作為學校午餐的食材外，省政府更籌措 230 萬元補助學校興建廚房倉庫，辦理學校至 1970 年約 410 所。

「世糧方案學童午餐計劃」（以下簡稱「世糧方案」）的原則為：第一，以最低代價達到合理的營養標準；第二，營養衛生為辦理營養午餐的最高原則；第三，貧困地區學校優先辦理。¹⁹因此，1970 年世糧方案的物資減少，兼以偏遠地區國民中學供應學生午餐之迫切需要，教育廳乃於 1970 年 8 月起，對於學區條件較優及午餐工作不利之學校，中止其午餐供應，而將其物資改配給偏遠地區之國中，使營養午餐由國民小學擴展至國民中學。²⁰

¹⁷ 教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》（臺北：正中書局，1974），頁 281。

¹⁸ Christyna M. Serrano, "The Political Economy of School Lunch and the Welfare State: A Historical and Contemporary Examination of Federal School Food Policy and its Implementation at the Local Level," (Ph.D. diss., Berkeley: University of California, 2017), 11.

¹⁹ 〈世糧方案繼續援助 供應廿五萬學童營養午餐〉，《聯合報》，1970 年 9 月 5 日，第 2 版。

²⁰ 教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》，頁 281。

表1：臺灣美援及世糧方案學童午餐計劃物資歷年受配統計表
（單位：公斤）

學年度	53-54	55	56	58	59	60	61
供應時間	1964.9- 1966.7	1966.8- 1967.7	1967.9- 1968.7	1969.5- 1970.4	1970.7- 1971.5	1971.8.20- 1972.6.5	1972.8.1- 1973.2.15
奶粉	2,843,543.5	1,771,942.7	1,745,531.4	67,210	176,063.5	116,945	0
麵粉	9,116,973	6,272,739.9	5,970,095.9	5,617,635	5,022,468	5,321,288	2,196,689
長壽麵	5,631,458.4	3,492,453.6	3,499,319.9	0	0	0	0
食油	1,130,654.3	705,139.5	692,606.6	0	0	0	0
奶油	0	0	0	148,055	235,722	258,621	225,197.7
牛奶餅乾	0	0	0	19,607	144,409	94,856	0
肉罐頭	0	0	0	0	0	32,118	0

說明：從民國58學年度起，由聯合國世界糧食組織捐助臺灣營養午餐物資。

資料來源：整理自教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》（臺北：正中書局，1974），頁279-280。

由表1可知，在美援結束後，營養午餐的食材來源出現的兩項重大變化：第一，在1969年3月「世糧方案」啟動前的前一學年，1968年9月至1969年2月的這個學期，省政府沒有供應任何物資作為營養午餐，營養午餐的辦理僅由教會撥出食油86,920公斤。²¹第二，比較美援與世糧方案援助的物資和數量可知，單就世界糧食方案的捐助奶粉及麵粉的重量而言，明顯較美援時期低許多，供應也不甚穩定。例如，民國58學年度，捐贈奶粉的重量自美援前的1,745,531.4公斤驟降至67,210公斤。雖然「世糧方案」供應牛奶餅乾和肉罐頭，但牛奶餅乾及肉罐頭皆為加工半成品，若用於烹飪營養午餐可能缺乏彈性。例如，麵粉是基礎食材，可以廣泛用於製作饅頭、麵條或麵包，是取代米飯的主食選項，具有高度的可塑性；而長壽麵也易於烹煮成湯麵，是簡單的主食來源。相較之下，牛奶餅乾作為一種已經定型的加工品，其烹煮方式多半侷限於作為甜點，或僅能與牛奶搭配食用，難以轉化為學童日常營養午餐所需的食材。同樣，肉罐頭的使用方式雖然保存較久，但其調味與型態通常已經固定，難以完全融入或取代學校廚房自製的菜色或調整成在地化的口味。

²¹ 教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》，頁281。

因此，這些加工半成品的加入，限制了營養午餐菜色的多樣性，如此一來學生應補貼更多的食材費用，學校才能供應完整的午餐。

二、世糧方案學童午餐計劃實際執行過程

透過「世糧方案」此一政策的推行，省政府得以維持辦理美援終止後的營養午餐，面臨上述所分析捐贈物資種類與數量減少的狀況，以下將以收費、菜色及供應人數分別探討世界糧食方案實際執行過程。

以臺北縣柑園國小營養午餐為例，1971 年援助物資每人每日麵粉 100 克、奶油 5 克，而費用則每月收取 35 元副食費，學期初燃料費 15 元、糖費 10 元、油費 10 元、運費 3 元；每天供應全校約 980 至 1,000 份的餐點，且由一位教師專責營養午餐，含開立菜單、採買、指導廚工烹調、監廚及營養分析等諸事宜。²²相較美援時期，該校為試辦營養午餐的學校，於 1963 年供應饅頭、副菜與牛奶，每人每餐收費為 1 元 5 角全部充作買菜之用，其餘人工、燃料等費用由各校負擔。²³若美援時期每人每餐 1 元 5 角以上課日 25 天計，共為 37.5 元，各校負擔的人工、燃料費在「世糧方案」轉由學生付費，學期以 5 個月計，每月平均約 42 至 43 元，與美援時期增加超過 20%，顯示「世糧方案」學校或政府補助的部分縮減，將所需費用轉至學生學費上。至今仍為偏鄉學校的南投縣鹿谷國中，在 1971 年開辦營養午餐，時任校長的郭璧珪分享辦理營養午餐的過程：「最初參加人數為全校師生 1,496 名，每學期開學註冊時每生收 40 元（包含人工費、燃料費、酵母粉、省內運費）。」²⁴臺灣在 1968 年實施九年國民義務教育，為提升國民中學學生之就學率，將停止營養午餐辦理於成效不彰且位於學區生活條件較優渥的國小，部分捐助小學的物資轉向至偏遠地區國民中學，希望能透過供應營養午餐作為誘因，增進偏鄉國中學齡的青少年就學的意願。²⁵

就實際供應之菜色而言，柑園國小供應的主食以麵食為主，饅頭、

²² 李傳登，〈臺北縣柑園國民小學營養午餐供應簡介〉，《國民教育》第 18 卷第 4 期（1971 年 10 月），頁 10-11。

²³ 〈學童營養午餐 北縣五國校 下學期開始〉，《聯合報》，1962 年 12 月 13 日，第 2 版。

²⁴ 郭璧珪，〈營養午餐自立計畫工作報告〉，《師友月刊》第 81 期（1974 年 3 月），頁 35-37。

²⁵ 教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》，頁 281。

花捲、包子依年級輪流供應，並供應麥片粥以補主食之不足；副食以供應「混合菜」為原則，內有酵母粉、豬肉、黃豆或豆製品、魚干、蔬菜；菜食依季節產期每日均有變換，並每週供應水果一次。²⁶柑園國小為辦理營養午餐之績優學校，將分享經驗投稿至期刊中，故可得知「世糧方案」的實際辦理情形。雖然在世糧方案前，美援營養午餐即已優先補助偏鄉及離島地區，但是從山地國小教師的投稿中得知，1971年供應營養午餐的卓溪國小與花蓮縣卓溪鄉其他五所無供餐的國小學辦鄉運，卓溪國小成績相比表現較佳，可見營養午餐供應對於學童的體位、運動表現皆有長足的幫助。²⁷雖然營養午餐物資明訂優先提供給山地、離島等偏鄉地區，實際上即便同一鄉鎮，吃營養午餐仍有學校之間的差異外，在花蓮縣屬較為偏遠的卓溪鄉仍是一件不甚普及的事，投稿者更呼籲省政府於世糧方案學童午餐計劃推動時，能夠全面實施營養午餐，才不會有厚此薄彼之言，並且建議須優先免費供給山地學童。

表2：民國55至61年學年度國民小學供餐數與總人數之比例

學年度	時間	供餐數	總人數	供餐佔總人數比例
55	1966.9-1967.6	268,170	2,292,885	11.70%
56	1967.9-1968.6	273,730	2,133,275	11.78%
57	1968.9-1969.6	271,230	2,114,921	11.47%
58	1969.9-1970.6	272,378	2,154,434	11.31%
59	1970.9-1971.6	265,045	2,165,654	10.94%
60	1971.9-1972.6	246,418	2,172,174	10.13%
61	1972.9-1973.6	232,180	2,171,785	9.54%

資料來源：教育部教育年鑑編纂委員會，〈第參編 國民小學教育 第三章 省市國民教育概況〉，《第四次中華民國教育年鑑》，頁282-283。

世糧方案學童午餐計劃原本預計自1970年3月援助至1974年，援助之學生人數預計達25萬名，整理自中華民國教育年鑑如表2可知供餐數突破27萬，從1964年開辦至9學年度以來，約一成左右的國小生

²⁶ 李傳登，〈臺北縣柑園國民小學營養午餐供應簡介〉，頁10-11。

²⁷ 樂永，〈營養午餐應優先供給山地學童〉，《臺灣教育輔導月刊》第21卷第1期（1971年1月），頁21-22。

吃營養午餐。²⁸對照表 1 的美援及世糧方案援助物資可知，57 學年度美援中斷也尚未執行世糧方案學童午餐計劃，不過該年度供餐數仍達 271,230 餐，供餐比例僅自前一天的 11.78% 微幅調降至 11.47%，推測可能由學校庫存之物資及學生持續繳交副食費用，以維持供餐數量，從 57 學年度開始，即便後續世糧方案的援助，至 61 學年度供餐比例自 11.47% 減少至 9.54%，近 2% 減少的原因推測應為 1971 年首度供應 49 所偏鄉國中營養午餐，將物資供應移轉到國中。²⁹雖然無法得知此 49 所學校供餐數，不過可再從下表 3 檢視下一學年供餐數達 26,924 人，而國小自前一年的 232,180 人縮減為 177,786 人，可知 1968 年教育廳推行九年國民義務教育計畫，將國中三年學制納入國民義務教育的範圍中，藉由使國中供應營養午餐來提高就學率，以執行 1968 年開始的九年義務教育政策。

表 3：61 學年度國中與國小供應營養午餐人數表

學制	學年度	時間	供餐數	總人數	供餐佔總人數比例
國小	61	1972.9-	177,786	2,584,494	6.88%
國中		1973.6	26,924	2,142,628	1.26%

資料來源：整理自教育部教育年鑑編纂委員會，〈第參編 國民小學教育 第三章 省市國民教育概況〉，《第四次中華民國教育年鑑》，頁 281；教育部教育年鑑編纂委員會，〈第參編 國民教育 第一章 概述〉，《第五次中華民國教育年鑑》（臺北：正中書局，1987），頁 35。

綜上所述，美援終止後世糧方案營養午餐供餐結構的轉變，證實美援的終止使得供食系統的「破裂（Rupture）」，原本仰賴美國穩定且充足的基礎物資供應，雖然隨後引入「世糧方案」，在政策上試圖維持營養午餐，不過其援助的資源分配結構發生了明確的「錯位」的情形。在政策與施政的中間產生錯位，迫使學校將人工、燃料及缺乏的所需食材等費用轉嫁給學生，造成餐費的實質增加，打破了美援時期穩定、充足的再生產模式。這些現象共同證明美援終止後，臺灣營養午餐已進入資源匱

²⁸ 〈世糧方案繼續援助 供應廿五萬學童營養午餐〉，《聯合報》，1970 年 9 月 5 日，第 2 版。

²⁹ 〈四十九所國民中學 今秋辦理營養午餐〉，《聯合報》，1971 年 7 月 24 日，第 2 版；同時參閱教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》（臺北：正中書局，1974），頁 232。

乏、供應不穩且彈性受限的階段。

肆、退聯之後：學生午餐自立計劃（1972-1976）

在美援結束之後，由聯合國世界糧食組織協助捐贈臺灣營養午餐物資，持續供應學童營養午餐，然中華民國於 1971 年 10 月決議退出聯合國後，原定援助至 1974 年的「世糧方案」遂於 1971 年提前終止，自戰後受到國外援助食材的營養午餐計畫，發展至此不定性愈發增加。

一、「學生午餐自立計劃」發展過程³⁰

在 1971 年退出聯合國後，決定學童營養午餐計畫仍將繼續實施，據省府教育廳長許智偉表示本省學童營養午餐，將酌收一元以內的成本費，以配合基金運轉，但山地及貧窮地區及家境困難之學童仍將免費。³¹1973 年臺灣省政府頒布「學生午餐自立計劃」（以下簡稱為「自立計劃」）：

本計劃因受聯合國失信急變，即行自力辦理，困難頗多。擬請美國農業部協助我自六十二年一月起由政府向美國農部分年借貸所需之小麥、黃豆油、豆粟粉等農產品。

教育廳希望可以不由國際援助，自行辦理營養午餐，並且持續協助偏鄉及山地學童。其中規定學校供應種類包含麵包或饅頭等麵食一份、一菜、一湯、一豆粟奶，允許時可用水果。³²而其規定的原因，係由於來自 1973 年至 1982 年與美國借貸共 1,408 萬元的物資，包含小麥、黃豆油、豆粟粉共約 10 萬公噸，以及延續使用在美援時期校內建置的製麵人力與設備，限定主食供應品向來減少辦理所需的成本。因此，圳寮國小的主食為饅頭、麵條及麵糰等；鹿谷國中則規定學生每學期繳交一筆 144 元的麵粉費。在文中鹿谷國中提供湯類與菜類的範例食譜參考，其中湯

³⁰ 1973 年開始的學生午餐自立計劃在行政院 1972 年 4 月 29 日檔案名為「國民小學學童營養午餐供用案」，於《第四次中華民國教育年鑑》命名為「學生午餐自立計劃」，故沿用此一名稱與其他營養午餐計劃區別。

³¹ 〈臺省在聯合國停經援後 決自力續辦〉，《中國時報》，1970 年 6 月 27 日，第 2 版。

³² 〈國民小學學童營養午餐供用案〉，《行政院》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：AA00000000A/0061/7-6-1-2/5。

類的例 1 為：豬血 60 公斤、蛋 20 公斤、蔥 10 公斤、豆腐 300 個、番薯粉半包，可知其為豬血湯；菜類的例 2 為：炸豆輪 15 公斤、碰皮 6 公斤、甘藍菜 100 公斤、豬肉 10 公斤。³³從上述食譜可知，除了麵食之外，「自立計劃」延續「世糧方案」時期以來的「混合菜」的烹調方式，將蔬菜與蛋白質混合烹煮，並至少可知一主食、一菜、一湯的配置為當時學生午餐自立計劃的供應午餐的狀態。

在前文提及「世糧方案」的午餐，對於當時的一般家庭而言實為一筆不輕鬆的費用，在「自立計劃」中「午餐費完全由家長負擔，惟為使貧困學生能繼續參加，教育廳特編列貧困學生午餐補助費，補助各校作為貧困學生參加午餐之用。」至於實際收費，彰化縣圳寮國小「午餐費：每天四元，每週供應午餐五天，每旬收費一次。燃料費：每學期三十元。」³⁴以午餐費每週 20 元，4 週為 1 個月計算，午餐費一年約為 800 元，兩學期燃料費 60 元，一年的午餐費用總和約為 860 元，與世糧方案時期相較多出 30 元，就 1976 年臺灣每家戶的消費費用平均為 95,714 元而言，增加的幅度不小。又，前文提及的南投縣鹿谷國中校長郭璧珪提到物價上漲的情形：

民國六十三年開始因各項物資價格再漲，調整學期開始時每生繳六十元（人工費、燃料費、酵母粉、運費），一四四元麵粉費（全學期），然後每月繳副食費八十元（星期六照常供應）。³⁵

儘管兩所學校的收費方式、供餐天數不甚相同，但可從此發現午餐費用在學生午餐自立計劃之後有增加的趨勢，鹿谷國中需以養豬來賺取清寒學生的補助，並於文中仔細分享養豬的步驟、流程，更配合學生作物栽培課程，將收成之作物作為豬隻所需的飼料。辦理營養午餐在此時對於學校而言亦是一項支出龐大的項目，尤其偏遠學校的清寒家庭更多，更需要校方賺取額外的收入以補貼教育廳補助不足的部分，幫助清寒家庭的學生。

在 1964 年以美援而來的食材有黃豆、麵粉、脫脂奶粉等，以改善兒

³³ 郭碧珪，〈營養午餐自立計畫工作報告〉，頁 35-37。其中碰皮應為臺語的「磅皮（pōng-phê）」，為油炸過後的豬皮。

³⁴ 賴宗寶，〈學生午餐計劃學校的午餐供應工作簡介〉，《國教輔導》第 15 卷第 10 期（1976 年 9 月），頁 8-9。

³⁵ 郭碧珪，〈營養午餐自立計畫工作報告〉，頁 35-37。

童營養與增進學童健康為由，陸續於基隆、桃園、新竹、雲林、嘉義、臺南、高雄、澎湖等 8 個縣市共 13 所國小廣設「麵食供應中心」，製作並運送超過 300 所國小學童午餐麵包、饅頭等麵食，麵食供應中心所需的烘焙設備由美國小麥協會贊助，廚房建設與運輸車輛由縣市政府與學校家長會出資。³⁶因此，營養午餐在美援時期，甚至到「世糧方案」之後供應主食主要皆為麵食。雖然中華民國於 1971 年已退出聯合國，在 1973 年由臺灣省政府展開「學生午餐自立計劃」，不僅以美援時期所建立之設備、人力與學童之麵食習慣的基礎之下續辦營養午餐，更向美國借貸物資以維持供應午餐，並非全然的由省政府與地方政府協調經費自力辦理。因此，以下將藉由「學生午餐自立計劃」政府與地方、學校的職權分配與各縣市執行情形，分析「學生午餐自立計劃」的特色。

二、「學生午餐自立計劃」政府組織與職權分配

為理解各縣市營養午餐辦理情形，以下首先理解省政府辦理「自立計劃」的組織職掌，瞭解各部會、組織及縣市政府於推動營養午餐之權責；接著蒐集報章雜誌或質詢公文檔案，以描繪自立計劃中實際運作的狀況。1973 年「自立計劃」的組織職掌如下：

本計畫以教育部為監督機構。行政院經合會、外交部、經濟部、財政部、農復會為指導機構。臺灣省政府為主管機構，教育廳為執行單位。縣市以教育局為基層執行單位，為使計畫執行政策方向及方法完善且正確起見，得成立臺灣省學生午餐諮詢委員會……。³⁷

辦理「自立計劃」時部分物資仍仰賴向美國借貸，且從引文與圖 1 可知外交部、農復會及行政院經合會負責籌措美方物資，由教育廳作為主要負責推行計畫之單位，受省議會之質詢，至於縣市政府之教育局為教育廳下轄之地方機關，負責配合教育廳之計畫，由轄內學校實際辦理營養午餐。

³⁶ 教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》，頁 281。

³⁷ 〈國民小學學童營養午餐供用案〉，《行政院》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：AA00000000A/0061/7-6-1-2/5。

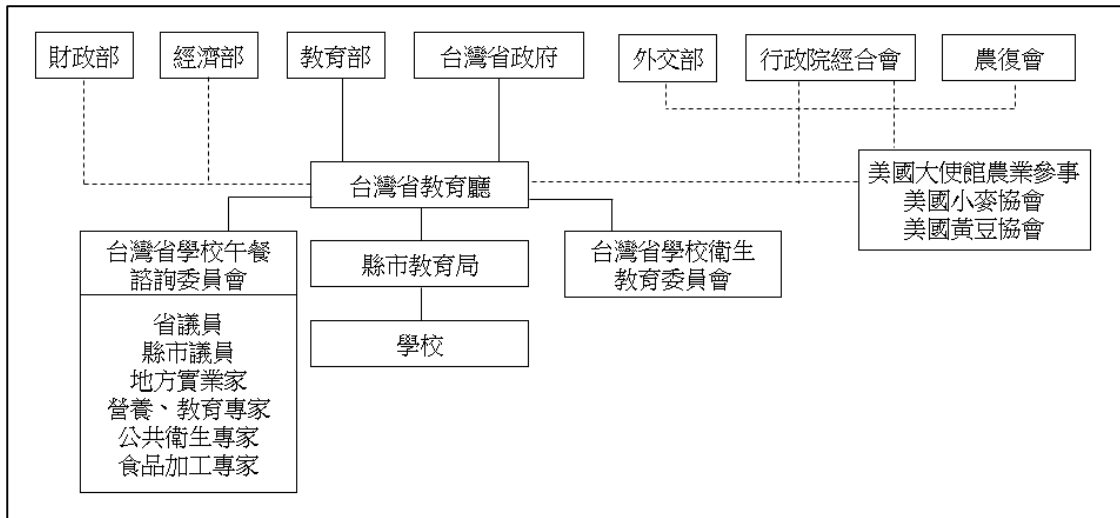


圖 1：學生午餐自立計劃中的組織工作

資料來源：整理自〈國民小學學童營養午餐供用案〉，《行政院》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：AA0000000A/0061/7-6-1-2/5。

再從圖 1 可以觀察延續美援時期的行政部門如農復會、經合會等，持續擔任美國援助營養午餐物資的聯繫窗口，同時亦有學者、專家及議員組成之諮詢委員會，持續因應教育廳訂定的學生午餐自立計劃進行的職權分配與制衡。不僅如此，依據「臺灣省各級學校辦理午餐供應及營養教育工作輔導考核實施計畫」，針對學校實際辦理情形進行評鑑，內容包含供應午餐、衛生教育及環境衛生三大部分，希望學校能落實營養午餐的供應品質，以確保供餐兼具衛生及教育意義。³⁸

另外，當時的營養學者亦出國考察學校供餐，希望能借鏡他國辦理的經驗，提供省政府實施營養午餐時的建議與諮詢。時任臺灣師範大學家政教育系的鄭美瑛教授前往夏威夷考察，認為兩項臺灣營養午餐需要改進之處，第一，臺灣的設備不足，缺乏專人負責；第二廚房人手不足，連帶影響烹飪方式是否正確。也從此可知，家政教育領域的學者藉由考察他國之營養午餐實施經驗，並試圖提供見解來調整現行營養午餐的政策。³⁹同時，省政府開辦營養午餐以來，省議員與縣市議員藉由質詢教育廳官員，監督計畫進度並改善營養午餐，例如：經高雄縣省議員蔡來福

³⁸ 臺灣省政府，《臺灣省政府公報》第 62：秋：29 期（1973 年 8 月 3 日），頁 3-6。

³⁹ 文亞，〈夏威夷學童的午餐〉，《聯合報》，1975 年 3 月 11 日，第 6 版。

質詢高雄 113 所國小有半數以上給水不良，教育廳副廳長承諾提供補助改善給水設備和營養午餐設備如磨豆機等；1970 年平地山胞議員李文正爭取花蓮偏僻地區國中生的營養午餐，有近半的貧困學生因三餐不繼為由拒絕入學，若有提供營養午餐，升學率可望提升。⁴⁰而從地方省議員質詢也可知，縣市民代一方面扮演監督的角色，一方面為該地區爭取行政部門的補助。

三、「學生午餐自立計劃」部分縣市執行情形

能夠在教育類期刊中分享營養午餐辦理經驗者，多為偏鄉且於學校中供應營養午餐順利，獲獎學校之案例。教育廳公布不強制要求學校參與，學校廚房需自行籌措經費購置設備及建造廚房落成，辦理營養午餐後始可獲得補助。⁴¹因此各縣市在對於營養午餐辦理有各自的措施，下面就部分縣市辦理方式為例，分析辦理營養午餐不同模式與樣態。

金門縣從「自立計劃」結束後決定自辦營養午餐計畫，供應營養湯和饅頭，費用每生每餐 2 元補助 0.5 元，其餘由學生自行負擔。⁴²彰化縣內則由議會監督縣府辦理營養午餐時發現，轄內學校辦理情形不一，有的學生吃了營養午餐會有下痢的情形，並督促學校立即改善衛生；同年，芳苑國中則因菜價過高，暫緩供應營養午餐，等菜價下滑後再復辦。⁴³南縣則是因麵粉物價波動，而採取全縣聯合採購的模式，由八所遍及臺南各地之學校校長組成小組，向統一公司採購麵粉，並制定收費、運送期程等規範。⁴⁴據部分縣市因該計畫而有的制度或措施來辦理營養午餐的情形來看，教育廳雖制定並執行「自立計劃」，且於 1973 年 6 月時聲稱

⁴⁰ 〈議員李文正質詢：一、如何妥善使用發展科學教育專款之問題；二、實施九年國民教育以後就讀國中學生現況之問題；三、省立花蓮中學五十九學年度投考高中生增班之問題；四、偏遠地區各國中優先辦理供應營養午餐之問題。〉（1970），臺灣省議會史料總庫·議事錄，典藏號：003-04-050A-03-6-6-0-00237。

⁴¹ 〈教廳鼓勵各校，開辦營養午餐〉，《臺灣民聲日報》，1973 年 9 月 5 日，第 4 版。

⁴² 〈世糧方案停止補助，金門地區決定，自辦學童午餐〉，《臺灣民聲日報》，1973 年 3 月 11 日，第 2 版。

⁴³ 〈邇來市面蔬菜價格昂貴，芳苑國中·營養午餐，即日暫緩·辦理供應〉，《臺灣民聲日報》，1973 年 11 月 6 日，第 5 版。

⁴⁴ 〈南縣午餐校，聯合辦理麵粉採購〉，《臺灣民聲日報》，1973 年 4 月 16 日，第 9 版。

辦理情形良好，卻在同年 9 月宣布不規範學校參加。⁴⁵因此，發生物價波動時，學校須暫緩辦理營養午餐，待價格降低後才復辦，或藉由發展聯合採購模式，以維持學校營養午餐工作。

各縣市供餐情形在辦理方式上有所差異，可進一步檢視下表各縣市供餐比例，如澎湖縣 45 所國小之中高達 42 所學校供餐，僅有 3 所無供餐；臺北縣有 197 所國小供餐比例為 5%，差距相當懸殊。姑且看出離島與偏遠學校較多之縣市供餐數比較高，雖需更多證據用以說明臺南縣及桃園縣等縣市比例較高、同樣偏鄉之臺東縣、花蓮縣卻較低的原因，不過可從此表可知供餐情形在縣市間的差距相當大，呈現出營養午餐自美援時期開辦以來頗為不均的狀態。

表 4：64 學年度國小供應營養午餐校數與比例⁴⁶

縣市	宜蘭縣	臺北縣	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	臺中縣	南投縣
供餐校數	13	10	48	13	8	8	20
全體校數	88	197	141	126	135	144	151
比例 (%)	15	5	34	10	6	6	13
縣市	彰化縣	雲林縣	嘉義縣	臺南縣	高雄縣	屏東縣	臺東縣
供餐校數	11	32	21	62	12	20	20
全體校數	180	170	172	196	150	184	113
比例 (%)	6	19	12	32	8	11	18
縣市	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	臺中市	臺南市	高雄市	
供餐校數	15	42	0	0	1	4	
全體校數	118	45	43	54	53	74	
比例 (%)	13	93	0	0	2	5	

資料來源：整理自教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》，頁

⁴⁵ 〈臺省各校營養午餐 教廳表示可以自辦 辦理成績良好者再行申請補助〉，《中央日報》，1973 年 9 月 5 日，第 4 版。

⁴⁶ 此表整理自《第四次中華民國教育年鑑》，頁 287 之〈附：臺灣省縣市面積、校數、班級數、學生數一覽表〉為民國 57 年度實施九年國民教育時的學校數量資料，與頁 329〈歷年度國民中小學實施學生午餐計畫人數統計表〉中所採納之 74 學年度供餐校數統計為不同年份之數據，且資料尚無直轄市臺北市、新竹市、基隆市、嘉義市等省轄市之數據。

287、329。

以此推論，教育廳辦理「自立計劃」不強制規範，或待學校自籌經費建設廚房設備後辦理始提供補助，讓地方政府或學校必須先不仰賴教育廳的狀態下，地方政府自行建立制度，或學校主動向地方政府爭取支持以持續辦理營養午餐，否則將會有停辦之可能，進而導致各縣市甚至各校供應狀況高度不一致。同時，結合上述收費增加造成家庭及學校負擔的現象，可以推測此時省政府所建立之「自立計劃」的強制性低、不普及外，經費也不足以全面提供給學校，因而將申請補助之門檻升高，待學校擁有供餐的量能，或辦理午餐績優者始可提供補助經費。綜上所述，「自立計劃」是政府對供餐自美援終止、陷入危機後的制度性「再闡連（Rearticulation）」，對於「自立計劃」的權力模式重新界定，原本為退出聯合國中「自立自強」的精神，轉而由地方、學校甚至學童「自主」負擔，此一中央財源之有限、地方經費各自努力的狀況，亦確立了此時期學校營養午餐在各縣市甚或各校間不均的樣態。

伍、上有政策，下有對策：營養午餐的消費經驗

下文藉由史料與訪談 1970 年代經歷學校辦理營養午餐的學生有關學校營養午餐供應的記憶，探討 1969 年至 1976 年制度的變化下，學校營養午餐的實際供應，進而闡述臺灣營養午餐此一制度延續時，學生、學校與政府之間互動的過程與關係變化。

省政府教育廳 1968 年開始施行九年義務教育，將國中納入義務教育的範疇中。為了達成提升就學率，此時國中也陸續辦理營養午餐，南投縣鹿谷國中每學期開學註冊時每生收 40 元（包含人工費、燃料費、酵母粉、省內運費），每月每生負擔主副食費 75 元（星期六照常供應）。⁴⁷換算下來 1971 年該校學生每日每人約自行負擔 3 至 4 元，若就當時一份排骨菜飯約為 15 元來看，學生午餐的收費尚算便宜。⁴⁸不過，每生每月所負擔的費用，加上一年上、下學期註冊之支出共 830 元，一位學生的營養午餐費用，若家戶消費支出以 1973 年的 92,813 元計算，約占家戶

⁴⁷ 郭碧珪，〈營養午餐自立計畫工作報告〉，頁 35-37。

⁴⁸ 餐費參考自〈三鹿衛生便當 每個售三十元〉，《經濟日報》，1974 年 3 月 26 日，第 10 版。

可支配所得 8.9%。⁴⁹從此數據來看，1970 年的消費支出尚無確切資料而以 1973 年計算，況且 1970 年的消費支出應較 1973 年的 92,813 元少，加上 1950 年至 1960 年之出生率高達 30% 以上。鹿谷國中地處偏遠，學生家中推測應多為務農，若家中至少一名子女需要配合學校吃營養午餐，因此對一般或貧困的家庭而言，學生的營養午餐費用比例超過家戶支出 10% 以上，著實是一筆不算輕鬆的支出。

根據 1965 年出生，1972 年在蘭嶼就讀小學的受訪者 A1 表示，小時候對於營養午餐印象最深刻的就是爸爸必須準備木材到學校，由於家裡有 4 個小孩在念小學，就要準備 4 人份的木材當作燃料給學校使用。⁵⁰而以燃料作為費用折抵的辦法，在「世糧方案」前即有例可循，1967 年省議員涂麗生質詢教育廳，詢問有關部分學生尚未參與營養午餐的原因時，教育廳書面答覆如果有特別貧困的學生，可依循下列辦法：服務方式折抵菜金、繳納燃料或蔬菜、由家長會補助或勞動生產所得補貼。⁵¹從鹿谷國中養豬之經驗及蘭嶼受訪者的回憶發現，當時若地處偏遠，因家境貧困無法負擔營養午餐費用的學生，政府尚未建立補助制度，而是得仰賴學校勞動生產自籌經費、學生提供燃料以物易物，或勞力協助學校務農以換得午餐取得資源。從此可知，由於物資與經費的不足，使得營養午餐供餐的意涵，從學童的福利逐漸轉變為家中的負擔。須以勞力或交換物資折抵餐費的午餐經驗，以及對一般家庭逐步提高的費用所產生的壓力，呈現出不均的現象。

前文提及，鹿谷國中與柑園國小皆用心推行營養午餐，適度的變化每天的菜單，然就讀都市學校的小學生，吃營養午餐的經驗並非如此。例如，1958 年出生，1965 至 1970 年在臺北市就讀國小的訪談人 A2 回憶當時學校營養午餐的供應情形：「每天僅提供牛奶和麵包，對於營養午

⁴⁹ 行政院主計總處，「家庭收支重要指標」，中華民國統計資訊網總體統計資料庫，網址：<https://nstatdb.dgbas.gov.tw/dgbasall/webMain.aspx?sys=100&funid=qryout&funid2=A020001010&cycle=4&outkind=11&outmode=8&fldlst=1111111111> (2023 年 11 月 5 日瀏覽)。

⁵⁰ A1 訪談，2024 年 3 月 3 日。本文顧及受訪者之隱私與研究倫理，全文以代碼指稱受訪者。受訪者相關資料請見徵引文獻。

⁵¹ 〈營養午餐學校，在花蓮縣均由條件較佳學校辦理，偏僻地區設備較差學校應有機會辦理，以利貧困學生受惠。〉(1968)，臺灣省議會史料總庫·議事錄，典藏號：003-04-02OA-04-6-6-0-00127。

餐的內容感到相當貧乏，有些同學甚至偷偷自備便當。」⁵²從此段可知當時「世糧方案」供應的品項趨於單一，若學校校地不大，難以如前述案例種植農作或飼養豬隻換取資金的話，學生勢必會因為菜色過於單調而選擇自家中自行攜帶便當，以補足營養午餐的不足。另一方面，1967年出生，1974到1979年在臺南就讀國小的受訪者A3表示，自己在國小階段從來沒有吃過營養午餐，都是由母親一早準備菜色帶便當到校。⁵³至於A3在1969年出生和1971年出生的兩個妹妹，1980年左右就讀同一所國小時學校開辦營養午餐，此也呼應前文提及，在當時全臺僅有約10%左右的小學生擁有吃營養午餐的經驗。相較於美國、日本由社區的學生家長擔任志工到校烹煮午餐，1970年代臺灣由校方聘請廚工烹煮，且經常有老師兼任廚工協助烹調以維持供餐的情形。從此可知，臺灣營養午餐普及率低，加上社會上的家務分工仍帶有傳統家庭的觀念與價值，在此階段母職仍尚未從為子女準備便當的責任中解除，因此在計畫尚未普及或供餐狀況不佳時，學校很容易陷入停止供餐或回復至學生自行帶便當的模式。

「世糧方案」與「自立計劃」為1969年美援終止之後，政府執行的大型營養午餐計畫。而1970年代臺灣經濟與社會背景皆處在逐步發展的狀態，不過家務分工仍受傳統家庭價值的影響，多仍由女性操持家務。因此，1970年代在校上課時的午餐，仍多由母親準備便當，吃營養午餐國中小學生仍是少數。而在此時期擁有吃營養午餐國中小學生，他們對營養午餐的印象不全然如辦理午餐績優的學校分享所說的菜色豐富、營運順利，政府所提供的物資種類和數量逐漸減少，學生對於午餐其實容易感到貧乏，於是轉回自家中帶便當的方式解決午餐。至於出身貧困家庭的學生必須以農事勞務來折抵營養午餐費用，而非由政府提供補助，可觀察在政策上為提高就學率，出身貧困家庭的學生因在校提供營養午餐前來就學，不必出外工作或幫忙家中農務，但學校為了維持營養午餐的辦理，卻將學生視為幫助營養午餐營運的勞工，也是學校無可厚非的營運方式。

「自立計劃」開辦的後期，臺灣發生史上首次大規模因營養午餐的食安事件。1975年臺南縣楠西國小的二千五百名師生中有超過千人食物

⁵² A2 訪談，2023年11月20日。

⁵³ A3 訪談，2024年5月8日。

中毒送醫，研判是為午餐中的食材腐壞才導致中毒，臺南縣衛生局也到校消毒排水溝、廁所、廚房等設備，此起因營養午餐食物的中毒事件引起中央政府省衛生處的關切，至於楠西國小校長向教育局自請處分。⁵⁴營養學界眼見茲事體大，呼籲學校建立營養師制度，中華民國營養學會理事長謝孟雄說：北部某些學校的營養午餐中，牛奶沖調的不好，許多奶粉沉澱在桶底，學生們反而喝到「白水」，希望臺灣設立營養師制度，經國家考選後發給合格人員營養師執照，在學校、醫院、工廠、食品鑑驗機關設置營養師。⁵⁵可見當時營養午餐的衛生與食安在「自立計劃」下難以落實，不僅造成烹調程序的疏忽而使物資食材造成浪費，更引起危及生命的嚴重食安問題。

以社會結構的視角檢視 1973 年以來各校辦理營養午餐的生產與消費狀況，可見其核心困境。所謂的「學生午餐自立計劃」之「自立」精神，不完全體現文獻上提及「退出聯合國後自立自強」的精神，而是延續了 1960 年代向國際機構求援，並以借貸方式勉強持續辦理的模式。這使得地方政府必須承擔更多的補助責任，或將費用轉嫁至家長，此種模式不僅增加了家長負擔，更由於缺乏穩定的經費與設備支援，導致衛生及烹調程序出現缺失，使午餐製備環節充滿風險。1975 年楠西國小發生營養午餐中毒事件，正是此結構性脆弱的最終展現。在地方政府、學校與學生等多方行動者，面對省政府對外求援、對內卻未能逐步改善經費與設備的背景下，加上貧困家庭無力負擔、社會仍依賴母親準備午餐等因素，使得營養午餐自 1964 年開辦以來，普及率始終低落並累積諸多負面現象。因此，本文認為楠西國小食安事件不單純為偶然事件，而是在 1969 年美援終止後，原有供餐系統逐步衰弱，「世糧方案」與「自立計劃」以來所形成的脆弱供餐模式所發生的必然。該校中毒事件，雖無大規模的政治動盪，但其嚴重性彰顯了營養午餐的供餐系統已轉變為一個資源不均、且充滿系統性風險的狀態。由於當時政府體制與社會結構之下，缺乏立即性的應對機制，使得危機發生後難以急速啟動變革。直至 1977 年，政府才透過提出「發展與改進國民教育五年計畫」，將營養午餐

⁵⁴ 〈楠西國小師生食物中毒 南縣組醫療團救治〉，《聯合報》，1975 年 5 月 17 日，第 3 版。

⁵⁵ 〈營養學會起草法案將建議設營養師制〉，《聯合報》，1975 年 5 月 19 日，第 3 版。

納入教育大型計畫中，試圖改善當時美援以來供餐既不穩又不均的僵局。

陸、結論：餐盤上的角力

本研究聚焦於中華民國政府自美援終止之 1969 年至 1976 年間，分析營養午餐在外部援助逐步結束後轉變的過程。美援終止的「破裂」，使營養午餐制度在 1970 年代進入極不穩定的階段。在施行政策上，由於食材種類與數量急遽減少，原有的資源分配結構發生「錯位」，政府因而將原本應承擔的設備、人力、物資等費用轉嫁至學生家庭身上。在消費經驗方面，家戶經濟壓力與傳統家庭價值觀念的拉扯，使得學校供應營養午餐的情形在此時期難以普及。這些轉變過程，顯示了在外部資源減少後，地方政府、學校、民間團體和學生家庭的自主性被迫增加。

在國際視角下，臺灣的營養午餐制度在此時期採取了與主要國家不同的發展路徑，透過「世糧方案」延續外援，「自立計劃」向美方借貸物資之形式，導致菜色與美援時期大同小異，同時將費用轉嫁給縣市政府、學校及學生家長而導致餐費增加，此種模式與美國加入志願者，以及日本透過立法在地化脫離援助不同，呈現不均且獨特的樣態。

本研究立論關鍵在於 1960 至 1970 年代臺灣社會經濟的結構，決定了營養午餐制度在失去美援後的具體樣貌。第一，當時臺灣以發展工業經濟建設為最高目標，因此中央政府在外援終止後，財政資源無法優先用於教育或社會服務。因此推行「學生午餐自立計劃」本質是將成本與辦理營養午餐之責任轉向由地方政府與家庭負擔，成為當時結構下較易實行的政策方案。第二，由於社會結構下導致「自立計劃」的實施必然產生制度性的不均：學生數量多的地區實施二部制，學生不須在校吃營養午餐，進而供餐的需求，學校也無多餘空間設立廚房。第三，國家無較多財源來執行政策，使得學校或地方政府需自籌經費、非烹調專業之教師協助供餐來應變。集結上述學校供餐的情形，可知由社會結構與施政錯位所導致不均化的供餐樣態，在 1975 年楠西國小食安事件可以窺知一二，受害師生人數及影響的政府體系規模之大，不僅在供餐品質上充滿風險，同時也難以為繼。

國民黨政府直至 1977 年啟動「發展與改進國民教育五年計畫」，試圖將營養午餐納入更全面的制度規範和經費保障，以回應 1960 年代以來社會結構所造成不均的現象。此後，1980 年代女性勞動參與率的上升，

導致營養午餐需求增加，須透過工業化下大型製備設備與團膳公司，政府除增加中央財政經費以執行全面性的全國計畫外，同時扶植私人便當工廠轉為可供應營養午餐的團膳公司。至於「發展與改進國民教育五年計畫」與 1980 年代女性勞動參與上升導致營養午餐需求增加等社會變遷的關聯性，以及 1980 年代後工業化下的大型製備設備與團膳公司進駐學校廚房，如何重新與眾多行動者，包含縣市政府、學校等構成學校供餐系統等，則有待後續之研究詮釋。

徵引文獻

一、報紙、史料

不著撰者，〈三鹿衛生便當 每個售三十元〉，《經濟日報》，1974年3月26日，第10版。

不著撰者，〈世糧方案停止補助，金門地區決定，自辦學童午餐〉，《臺灣民聲日報》，1973年3月11日，第2版。

不著撰者，〈世糧方案繼續援助 供應廿五萬學童營養午餐〉，《聯合報》，1970年9月5日，第2版。

不著撰者，〈四十九所國民中學 今秋辦理營養午餐〉，《聯合報》，1971年7月24日，第2版

不著撰者，〈南縣午餐校，聯合辦理麵粉採購〉，《臺灣民聲日報》，1973年4月16日，第9版。

不著撰者，〈教育文化〉，《臺灣省政府公報》第62：秋：29期（1973年8月3日），頁3-6。

不著撰者，〈教廳鼓勵各校，開辦營養午餐〉，《臺灣民聲日報》，1973年9月5日，第4版。

不著撰者，〈楠西國小師生食物中毒 南縣組醫療團救治〉，《聯合報》，1975年5月17日，第3版。

不著撰者，〈臺省各校營養午餐 教廳表示可以自辦 辦理成績良好者再行申請補助〉，《中央日報》，1973年9月5日，第4版。

不著撰者，〈臺省在聯合國停經援後 決自力續辦〉，《中國時報》，1970年6月27日，第2版。

不著撰者，〈學童營養午餐 北縣五國校 下學期開始〉，《聯合報》，1962年12月13日，第2版。

不著撰者，〈營養午餐學校，在花蓮縣均由條件較佳學校辦理，偏僻地區設備較差學校應有機會辦理，以利貧困學生受惠。〉，1968，臺灣省議會史料總庫·議事錄，典藏號：003-04-02OA-04-6-6-0-00127。

不著撰者，〈營養學會起草法案將建議設營養師制〉，《聯合報》，1975年5月19日，第3版。

不著撰者，〈邇來市面蔬菜價格昂貴，芳苑國中·營養午餐，即日暫緩·辦理供應〉，《臺灣民聲日報》，1973年11月6日，第5版。

不著撰者，〈議員李文正質詢：一、如何妥善使用發展科學教育專款之問題；二、實施九年國民教育以後就讀國中學生現況之問題；三、省立花蓮中學五十九學年度投考高中生增班之問題；四、偏遠地區各國中優先辦理供應營養午餐之問題。〉，1970，臺灣省議會史料總庫·議事錄，典藏號：003-04-050A-03-6-6-0-00237。

文亞，〈夏威夷學童的午餐〉，《聯合報》，1975 年 3 月 11 日，第 6 版。
行政院，〈國民小學學童營養午餐供用案〉，《行政院》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：AA00000000A/0061/7-6-1-2/5。

教育部教育年鑑編纂委員會，《第五次中華民國教育年鑑》。臺北：正中書局，1985。

教育部教育年鑑編纂委員會，《第四次中華民國教育年鑑》。臺北：正中書局，1974。

二、專書

Levine, Susan. *School Lunch Politics: The Surprising History of America's Favorite Welfare Program*. NJ: Princeton University Press, 2013.

陳添壽、蔡泰山，《臺灣經濟發展史》。臺北：蘭臺出版社，2009。

瞿宛文，《臺灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》。臺北：聯經出版社，2017。

藍佩嘉，《拚教養：全球化、親職焦慮與不平等童年》。臺北：春山出版，2019。

藤原辰史，《給食の歴史》。東京：岩波書店，2018。

三、期刊、學位與專書論文

Serrano, Christyna M. “The Political Economy of School Lunch and the Welfare State: A Historical and Contemporary Examination of Federal School Food Policy and its Implementation at the Local Level,” Ph.D. diss., Berkeley: University of California, 2017.

Sewell, William H. “Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille.” *Theory and Society* 25:6(1996): 841-881.

王文昕，〈今天中午吃什麼？校園營養午餐發展史〉，《觀·臺灣》第 39 期（2018 年 10 月），頁 26-29。

- 吳仁宇，〈我國學校午餐發展史紀要〉，《學校衛生》第 63 期（2013 年 12 月），頁 89-102。
- 呂玉瑕，〈社會變遷中臺灣婦女之事業觀：婦女角色意識與就業態度的探討〉，《中央研究院民族學研究所集刊》第 50 期（1980 年 9 月），頁 25-66。
- 李傳登，〈臺北縣柑園國民小學營養午餐供應簡介〉，《國民教育》第 18 卷第 4 期（1971 年 10 月），頁 10-11。
- 李寧遠，〈學校午餐之沿革推展及其教育功能〉，《教師天地》第 27 期（1987 年），頁 22-23。
- 郭碧珪，〈營養午餐自立計畫工作報告〉，《師友月刊》第 81 期（1974 年 3 月），頁 35-37。
- 彭台臨，〈臺灣地區人口變動與國民教育發展〉，《人口學刊》第 13 期（1990 年 8 月），頁 21-41。
- 樂永，〈營養午餐應優先供給山地學童〉，《臺灣教育輔導月刊》第 21 卷第 1 期（1971 年 1 月），頁 21-22。
- 賴宗寶，〈學生午餐計劃學校的午餐供應工作簡介〉，《國教輔導》第 15 卷第 10 期（1976 年 9 月），頁 8-9。

四、網路資料

- 行政院主計處編，《臺灣地區個人所得分配調查報告 1974》（年代不詳），網址：<https://ws.dgbas.gov.tw/win/fies/doc/result/63.pdf>，擷取日期：2024/8/12。
- 行政院主計處編，《臺灣地區個人所得分配調查報告 1980》（年代不詳），網址：<https://ws.dgbas.gov.tw/win/fies/doc/result/69.pdf>，擷取日期：2024/8/12。
- 行政院主計總處，「家庭收支重要指標」，中華民國統計資訊網總體統計資料庫，網址：<https://nstatdb.dgbas.gov.tw/dgbasall/webMain.aspx?sys=100&funid=qryout&funid2=A020001010&cycle=4&outkind=11&outmode=8&fldlst=111111111111>，擷取日期：2023/11/5。
- 教育部，《中華民國教育統計》（1980），https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/94以前/民國69年版.pdf，瀏覽日期：2024/9/15。
- 莊文寬，〈我國經濟發展與所得分配的演變〉，《行政院主計月刊》第 608

期（2006 年 8 月），網址：<https://ws.dgbas.gov.tw/win/fies/doc/analysis/我國經濟發展與所得分配的演變.pdf>，擷取日期：2024/9/10。

五、訪談資料

編號	訪談日期	出生年	小學 入學年	就讀小學時 居住地
A1	2024.03.03	1965 年	1972 年	蘭嶼
A2	2023.11.20	1958 年	1965 年	臺北
A3	2024.05.08	1967 年	1974 年	臺南

A Historical Analysis of Taiwan's School Lunch Policy and Social Structure (1969-1976)

Wang, Wan-yu*

Abstract

This study examines the development of Taiwan's school lunch policy from 1969, following the end of U.S. aid, to 1976, the year preceding the 1977 implementation of "Five-Year Plan for the Development and Improvement of National Education." It analyzes how major external factors – such as the termination of U.S. aid and Taiwan's withdrawal from the United Nations – destabilized the school lunch policy of the 1960s and 1970s, leading to a period of crisis. Although the UN-funded World Food Program (WFP) continued to supply food for school lunches, the quantity and variety of available resources declined sharply. Despite this scarcity, the equipment, staffing, and menu structures remained largely unchanged from the U.S. aid period, when noodle-based meals were predominant. The introduction of nine-year compulsory education in 1968 enabled junior high schools to provide nutritious lunches as a means of boosting enrollment rates. However, the Student Lunch Self-Support Program relied heavily on U.S. loans, which drove up costs and imposed financial burdens on families and schools; consequently, students were often required to provide resources or substitute labor in lieu of meal fees. The program's limited mandatory character and restricted coverage reflected the government's misallocation of responsibilities, which increased the agency of schools and local governments while exposing the central government's inefficacy. This ultimately led to a major school lunch-related food poisoning incident.

By analyzing Taiwan's experience with the institutional production and consumption of school lunches following the cessation of U.S. aid, the study illustrates the challenges posed by limited and uneven access to school lunch

* Ph.D. Candidate, Department of Taiwan Culture, Languages and Literature, National Taiwan Normal University

160 · 《臺灣學研究》第 33 期 · 115 年 3 月

programs within the broader social structure of the 1960s and 1970s, immediately prior to the implementation of the “Five-Year Plan for the Development and Improvement of National Education” in 1977.

Keywords: school meal, USAID, World Food Program (WFP) school lunch project, Withdrawal from the United Nations, Student Lunch Self-Support Program

