

學校衛生法修法之芻議：以健康飲食教育與 基因改造食品議題為中心

李銘杰

前 言

《學校衛生法》為公共衛生相關法規中之重要法規，涉及全國各級學校衛生業務之規劃、設計與推動。然過去較少有學者關注此法訂定與修正的問題。《學校衛生法》近兩次修正日期為2021年12月24日以及2015年12月14日。2021年《學校衛生法》修法，僅修正該法第13條，將原條文「學校發現學生或教職員工罹患傳染病時，應會同衛生、環境保護機關做好防疫及監控措施；必要時，得禁止到校。為遏止學校傳染病蔓延，各級主管機關得命其停課。」修正為「學校發現學生或教職員工罹患傳染病或有造成校內傳染之虞時，應會同衛生、環境保護機關做好防疫及監控措施；必要時，得禁止到校。為遏止學校傳染病蔓延，各級主管機關得命其停課。並應協助學校備置適當之防疫物資。」此條文的修正，僅補充說明採取防疫措施之前提，以及賦予主管機關協助學校備置適當防疫物資之義務，並未涉及重要名詞定義，亦未涉及學校場域、人員等重大權利義務上之修正，較無疑義。

2015年《學校衛生法》之修法幅度較廣，共修正公布第5、16、20至23-2條等8條條文。修法背景係因應當時社會大眾對於食

品安全以及健康飲食品質之需求，以及因應正在推動的《國民營養及健康飲食促進法草案》，所進行的相關名詞修訂[1]。然而綜觀2015年《學校衛生法》之修正，其中多項條文值得再議。故本文將針對2015年《學校衛生法》第16、20、23-1之修正內容，提出討論與建議。

修法誤解「營養教育」之意涵

2015年《學校衛生法》修正第16條第3項與第23條之1第2項第3款，將「營養教育」一詞，修正為「健康飲食教育」。查第16條與第23條修法理由如下[1]：

「過去所稱「營養教育」一詞無法涵括健康飲食教育所欲建立正確飲食習慣、傳遞生命教育、環境倫理、飲食文化之豐富內涵，「國民營養及健康飲食促進法」（原國民營養法）草案亦將「營養教育」擴充為「健康飲食教育」，為統一法律用語，爰修改原條文第三項文字。」

觀其立法修正理由，將「營養教育」一詞修正為「健康飲食教育」，係立法者認為營養教育一詞無法涵蓋正確飲食習慣、生命教育、環境倫理、飲食文化等內涵，此為立法者對於營養教育一詞的誤解。事實上，「營養教育」一詞本身即包含了健康飲食教育之概念。舉例而言，美國疾病管制與預防中心（U.S. Centers for Disease Control and Prevention），在其「美國學校的營養教育（Nutrition Education in US Schools）」一文中，提到「營養教育」定義如下[2]：

“Nutrition education is a vital part of a

國立臺灣師範大學健康促進與衛生教育學系

通訊作者：李銘杰

地址：臺北市大安區和平東路一段162號

E-mail：mingchiehli@ntnu.edu.tw

投稿日期：2021年11月10日

接受日期：2022年5月10日

DOI:10.6288/TJPH.202206_41(3).110146



comprehensive health education program and empowers children with knowledge and skills to make healthy food and beverage choices.”

簡言之，營養教育是健康教育計畫的一部分，透過知識和技能的增能，讓孩童具備選擇健康食物和飲品之能力，故健康飲食選擇本是營養教育的一部分。另外，聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations），在其「為所有人推廣營養充足的飲食是聯合國糧食及農業組織的主要目標」（Promoting nutritionally adequate diets for all people is a major aim of FAO）一文中，提到營養教育在國家層次的四個目標如下[3]：

“Nutrition Education activities at country level aim to:

- 1. Influence public policies and promote access to a variety of nutritious foods.*
- 2. Increase knowledge of the nutritional value of foods.*
- 3. Influence behaviours, attitudes and beliefs.*
- 4. Develop personal skills and motivation to adopt healthy eating practices.”*

在此定義下，健康飲食亦僅是營養教育其中一項子目標。即使退一步言，不以國外對於營養教育的定義為標準，改以我國重要教科書對於營養教育的定義為例，學者魏明敏等人，於「實用公共衛生營養學」一書中，對於營養教育的定義如下[4]：

「營養教育是屬於衛生教育（或稱為健康教育）中的一部分。所謂衛生教育，簡單地說，就是將一般的衛生資訊，透過教育的方式和力量，使其轉變成一個人的健康生活型態。」

「衛生教育是推行公共衛生最有效的手段，而相對的營養教育則是公共衛生營養推行的先鋒，其目的在使民眾能得到知識、態度及技能（*knowledge, attitude, practice; KAP*），而最終目的在使民眾能產生健康行為。」

因此，營養教育本身即為衛生（健康）

教育之一環，其內涵包括知識、態度及技能層面，亦包括健康飲食教育。另學者楊淑惠等人於「公共衛生營養學」一書中，對於營養教育的定義，引用學者Contento[5]之定義如下[6]：

「為了促使人們自願選擇有益健康與福祉的食物或其他飲食營養相關行為，而設計之教育策略組合；可輔以環境支持，並經由多重管道來進行，涵蓋各種可能影響個人、組織團體、社區、政策等層面的活動。」

“Any combination of educational strategies, accompanied by environmental supports, designed to facilitate voluntary adoption of food choices and other food and nutrition-related behaviors conducive to health and well-being; nutrition education is delivered through multiple venues and involves activities at the individual, community, and policy levels.”

不難發現，「營養教育」在此定義下，亦包含選擇有益健康食物之內涵。學者Contento所提的「營養教育」定義，也是營養教育領域最被廣泛引用的定義[7]。綜觀國際重要組織、論文，以及國內重要教科書對於營養教育之定義可得知，營養教育的定義雖無嚴格標準，但多都能涵蓋健康飲食教育之內涵。

此外，立法理由提到，「營養教育」一詞不具有生命教育、環境倫理、飲食文化等內涵，此與國際上對營養教育的認知相抵觸。學者Contento嘗試定義「營養教育」一文中即提到，文化態度與偏好以及社會規範，皆是飲食選擇重要的影響因素[5]，因此「營養教育」也包括「飲食文化」內涵。至於「生命教育、環境倫理」等內涵，亦屬於過去營養教育的討論範疇，一如學者Piscopo在“Encyclopedia of Food Security and Sustainability”一書中，針對營養教育的總結所述[7]：

“Nutrition Education is now being acknowledged as a valid contributor to preventing many of the diet-related diseases

prevalent globally or in different regions and countries, as a means to mitigate food insecurity, and as a route to promoting adoption of more sustainable – economically sound, ethically fair and environmentally friendly – diets.”

上述所提營養教育的內涵，包括採取永續的、經濟上可行的，合乎倫理公平性以及環境友善的飲食，涵蓋立法者提到的「生命教育、環境倫理」等內涵，而非立法者所述，營養教育未能涵蓋相關內容。

綜上所述，2015年《學校衛生法》之修法，不僅未如立法者所述，擴充原條文內涵，實質上卻將「營養教育」較廣泛的功能與教育目標，限縮至「健康飲食教育」，恐有違國際對於「營養教育」一詞認知之趨勢。《學校衛生法》作為學校場域健康促進之母法，應以所有健康議題為目標，當立法者將「營養教育」一詞，修正為「健康飲食教育」，即限縮了原營養教育之廣泛目的與功能，可能導致營養教育議題，過度集中在特定方向，而對其他重點較少關注。

修法曲解原條文之立法原意

《學校衛生法》第16條與23條，對於「營養教育」一詞之修正，僅涉及營養教育內涵之誤認。然而2015年《學校衛生法》第20條修正，則已曲解原條文之立法原意。該修正條文，將原條文中「高級中等以下學校應結合家庭與社區之人力及資源，共同辦理社區健康教育及環境保護活動。專科以上學校亦得辦理之。」修正為「高級中等以下學校應結合家庭與社區之人力及資源，共同辦理社區健康飲食教育及環境保護活動。專科以上學校亦得辦理之。」，其修法理由如下[8]：

「本條文原意在於規定中小學結合家庭、社區之人力與設備，辦理健康飲食教育活動，如傳染病管制、營養教育、緊急救護……等。今營養教育已擴充為健康飲食教育，爰修正原條文文字。」

觀其修法理由，不難發現修正條文與修法理由之前後關聯性薄弱。修法理由提到，「應辦理健康飲食教育活動」，隨後卻舉例，「如傳染病管制與緊急救護」等，與健康飲食教育關聯性較小之議題，作為健康飲食教育活動之可能態樣。此問題，或可從《學校衛生法》原第15條之立法理由中獲得解答。2002年《學校衛生法》原第15條之立法理由如下[9]：

「維護與增進學生之健康，應由學生、家長、社區、學校共同努力，營造良好之健康環境，才能達到目標。學校為現代教育之主要場所，本條規定中小學應結合家庭、社區之人力與設備，辦理健康教育活動（編按：應是“健康教育”，可能是筆誤），如傳染病管制、營養教育、緊急救護……等，應具積極之意義。」

查原條文之立法理由，第15條所指的「健康教育」涵義更廣，包含常見的傳染病管制、營養教育、緊急救護等，所有健康可能涉及之議題，絕非2015年修法中，立法理由所稱之意涵。然而2015年修法後，遂將「健康教育」一詞，修改為「營養教育」，除了曲解原條文立法理由之外，更進一步限縮了高級中等以下學校於社區場域所應負擔之健康促進義務。根據此條文，自2015年修法後，單就法律所賦予之義務，高級中等以下學校僅需辦理健康飲食教育與及環境保護相關活動。其他與健康教育相關之活動，例如曾在立法理由中提及之傳染病管制、緊急救護，或是其他與健康相關之活動，皆不再是高級中等以下學校應辦理之活動。此將導致《學校衛生法》部分功能與目標受到相當程度之限縮。

立法禁止使用含基因改造食材之疑慮

雖然上述條文之名詞修正，引發諸多問題，然而2015年修法過程中，引起較多公眾關注的條文，反而是《學校衛生法》第23條第3項之修正。該條文新增「禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品」內容，其

修法理由如下[8]：

「有鑑於基改食品已成為我國各級學校營養午餐的主食，正值發育期孩子每日無可選擇地暴露在基改食品風險中，對其健康威脅甚鉅，無疑是隱形的食安危機。既然營養午餐已成為我國學童在發育期最重要的營養來源，甚至排外地禁止其他外食，則國家有責任確保營養午餐安全無虞。爰此要求基改食品全面退出學校營養午餐，以維學童健康。」

觀其立法理由，立法者為了保護發育期孩童，將具有風險不確定性的基因改造食材，以立法的方式排除學校使用。站在保護孩童發育的立場，筆者能理解立法者制定該法之考量。但該立法對於公共衛生法立法體系之衝擊仍應檢討。由於基因改造食品的市占率越來越高，公眾對於基因改造食品有越來越多疑慮，特別是其對於人體健康上的影響。針對這個議題，已經有多篇研究探討基因改造食品與一般食品對於健康的影響，雖然仍有爭論，但包括世界衛生組織（World Health Organization）[10]、美國科學促進會（American Association for the Advancement of Science）[11]、以及美國國家科學院（National Academy of Sciences）[12]等重要組織，皆已經做出結論，指出基因改造食品對於消費者而言是安全的。

舉例而言，世界衛生組織在其對基因改造食品介紹如下[10]：

“All genetically modified foods currently available on the international market have passed safety assessments and no effects on human health have been shown as a result of consuming GM foods.”

世界衛生組織認為，經過核准上市之基因改造食品，並無危害人體健康的疑慮。另美國科學促進會對於基因改造食品標示之聲明如下[11]：

“There are several current efforts to require labeling of foods containing products derived from genetically modified crop plants, commonly known as GM crops or GMOs.

These efforts are not driven by evidence that GM foods are actually dangerous. Indeed, the science is quite clear: crop improvement by the modern molecular techniques of biotechnology is safe.”

美國科學促進會似乎採取更強硬的立場，除了認為基因改造食品安全之外，甚至指出，推廣基因改造食品標示，是沒有科學根據的。

本文無意爭論基因改造食品是否安全。然而綜合上述幾個重要組織的結論，不難發現基因改造食品對人體健康影響，仍未有強而有力的證據。然而，在證據仍相當有限的前提下，我國立法者即於《學校衛生法》明文禁止學校單位使用基因改造食品，此舉恐有疑義。雖然可援引「預警原則」[13]，替此修法解套，但仍無法避免質疑，何以立法者未優先立法禁止或限制其他具有明確證據，對人體確有危害之食品，反而立法禁止證據不足之基改食品使用？舉例而言，糖的使用，早有許多證據顯示跟死亡率[14]、心血管疾病密切相關[15]，但卻未受到《學校衛生法》明文限制其使用。此外，由於政府制定公共衛生政策或是相關法律時，經常會侵犯個人權利，並產生一定經濟成本[16]，因此政府實施公共衛生政策之前，應提出足夠證據，證明其正當性。至於執行一項公共衛生政策或制定相關法律，需要多少的證據才足夠，並未有明確的標準。然而一個普遍可以接受的思考邏輯是，公衛政策或是相關法律所引發的負擔或是侵權的程度越大，即需要越強烈的證據，以支持其正當性[16]。直接禁止基改食品使用，已經是最強烈的介入手段之一，然而相關的證據卻相當有限，較難通過公衛政策實施之倫理審查。

結論與建議

本文認為，2015年新修正的《學校衛生法》內容，誤解了「營養教育」之內涵，應將「健康飲食教育」重新修正為「營養教育」，以符合國內和國際學界，普遍對於營養教育一詞之認識。即使退一步言，立法者

認為，第16條第3項與第23條之1第2項第3款中的「健康飲食教育」一詞，更能彰顯其立法目的，決定予以保留，筆者也允以尊重。然而2015年《學校衛生法》第15條修法，將「健康教育」一詞修正為「健康飲食教育」，限縮了學校場域對於社區健康促進之義務。此修正已曲解立法原意，建議盡快修正為原「健康教育」一詞。

關於2015年《學校衛生法》第23條第3項之修正，本文認為，制定公共衛生相關法律時，宜權衡現有科學證據與立法侵害權利程度，避免在證據未明之前，過度限制或侵犯他人權利。證據有限的前提下，立法禁止基因改造使用，似有過度侵犯相關廠商權利之疑慮。對於基因改造食品之管制，考量「預警原則」前提下，強制基因改造食品標示，讓民眾或學校場域自由選擇是否採購，已是最權宜的做法，亦未過度侵犯相關廠商權利。此外，公共衛生政策或法律制定，應以科學證據為基礎，優先選擇證據最為明確之事項立法管制。倘若未以科學證據作為立法基礎，除造成公共衛生政策立法資源排擠效應之外，亦未能帶來明顯的公共衛生成效。禁止學校單位使用基改食品即是一例，在動員相當社會成本通過修法後，至今有何公共衛生成效，對學校場域有何健康上之幫助，不無疑問。倘若當時能優先將危害明確的食品立法管制，相信更能達成學校健康促進之目的。再者，立法者針對危害較不明確的食品優先立法，卻對危害更加明確之食品視而不見，亦有違反平等原則之疑慮。建議未來《學校衛生法》修正，應優先從證據充足之目標著手，如此一來，衛生政策執行才得以取得最大的公共利益。

致 謝

作者感謝科技部專題研究計畫（MOST 110-2314-B-003-001）之部分經費資助，以及學生王芊茹協助本篇論文校稿。

參考文獻

1. 立法院：《學校衛生法》異動條文與理由，2020年

12月24日。https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm。引用2021/11/10。

- The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). School Health Act amendments and reasons (Amended on December 24, 2020). Available at: https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm. Accessed November 10, 2021. [In Chinese]
2. Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health & Human Services. Nutrition education in US schools. Available at: https://www.cdc.gov/healthyschools/nutrition/school_nutrition_education.htm. Accessed November 10, 2021.
3. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Promoting nutritionally adequate diets for all people is a major aim of FAO. Available at: https://www.fao.org/ag/humannutrition/nutritioneducation/en/. Accessed November 10, 2021.
4. 魏明敏、卞秀娟、王瑞蓮、蔡秀玲、楊淑惠：實用公共衛生營養學。第八版。台中：華格納出版社，2019；6-3-6-6。
Wei MM, Pien HC, Wang JL, Tsai HL, Yang SH. Public Health Nutrition Practice. 8th ed., Taichung: Wagners Publishing, 2019; 6-3-6-6. [In Chinese]
5. Contento IR. Nutrition Education: Linking Research, Theory, and Practice. Asia Pac J Clin Nutr 2008;17:176-9.
6. 楊淑惠、彭巧珍、劉明宜等：公共衛生營養學。第一版。台北：華杏出版社，2015；195-7。
Yang SH, Peng CJ, Liu MY, et al. Public Health Nutrition. 1st ed., Taipei: Farseeing Publishing Group, 2015; 195-7. [In Chinese]
7. Piscopo S. Nutrition education. In: Ferranti P, Berry E, Jock A, eds. Encyclopedia of Food Security and Sustainability. 1st ed., Amsterdam: Elsevier, 2019; 378-84.
8. 立法院：《學校衛生法》異動條文與理由，2015年12月14日。https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm。引用2021/11/10。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). School Health Act amendments and reasons. (Amended on December 14, 2015). Available at: https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm. Accessed November 10, 2021. [In Chinese]
9. 立法院：《學校衛生法》立法理由，2002年1月16日。https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm。引用2021/11/10。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). The purpose of statute in School Health Act (Legislation on January 16, 2002). Available at: https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm. Accessed November 10, 2021. [In Chinese]

10. WHO. Food, Genetically modified. Available at: https://www.who.int/health-topics/food-genetically-modified#tab=tab_1. Accessed November 10, 2021.
11. American Association for the Advancement of Science (AAAS). Statement by the AAAS Board of Directors on labeling of genetically modified foods. Available at: <https://www.aaas.org/news/statement-aaas-board-directors-labeling-genetically-modified-foods>. Accessed March 14, 2022.
12. National Academy of Sciences. Are GMO crops safe? Available at: <https://thesciencebehindit.org/are-gmo-crops-safe/>. Accessed March 14, 2022.
13. Kriebel D, Tickner J, Epstein P, et al. The precautionary principle in environmental science. *Environ Health Perspect* 2001;**109**:871-6. doi:10.1289/ehp.01109871.
14. Dehghan M, Mente A, Zhang X, et al. Associations of fats and carbohydrate intake with cardiovascular disease and mortality in 18 countries from five continents (PURE): a prospective cohort study. *Lancet* 2017;**390**:2050-62. doi:10.1016/S0140-6736(17)32252-3.
15. Malik VS, Popkin BM, Bray GA, Després JP, Hu FB. Sugar-sweetened beverages, obesity, type 2 diabetes mellitus, and cardiovascular disease risk. *Circulation* 2010;**121**:1356-64. doi:10.1161/CIRCULATIONAHA.109.876185.
16. Kass NE. An ethics framework for public health. *Am J Public Health* 2001;**91**:1776-82. doi:10.2105/ajph.91.11.1776.