

南韓實行食農教育和推廣國內農產品消費之政策分析

Wan-Yu Liu

Department of Forestry, National Chung Hsing University Innovation and
Development Center of Sustainable Agriculture National Chung Hsing University,
Taichung 402, Taiwan Correspondence: wyliau@nchu.edu.tw; Tel.: +886-4-22850158

Effendi Andoko

International Bachelor Program of Agribusiness National Chung Hsing University,
Taiwan

BK studios 陳昱先 亞太糧食肥料技術中心研究助理 盧佩渝 合譯

南韓實行食農教育政策內涵

隨著人們生活水準的改變和對保健認知的提升，食品安全的需求也隨之提高。近十年來，南韓肥胖(obese)人口增加 1.6 倍，而肥胖的孩童數量增加 2 倍。韓國營養師學會在 2006 年針對危害學生健康之飲食環境提出改善計畫。南韓政府在 2010 年提出綜合健康增進計畫(Comprehensive Health Promotion Plan)，但其效果不如預期。為解決肥胖以及相關的健康問題，南韓從 2014 年起依特殊孩童糧食安全法開始實行禁糖令，小學、國中和高中校園內和周邊商家因此被禁止販售汽水。此外，政府也規定公共場所的自動販賣機從 2015 年 11 月起開始禁售汽水，且所有地鐵站的自動販賣機應增加「汽水將造成營養不均、肥胖、骨質疏鬆症、蛀牙、脂肪肝和其他疾病」的標示，以改善韓國人對汽水的認知。首爾的自動販賣機也依全國實踐計畫(National Practice Program)的規定增加「口渴時以開水代替飲料，盡量喝無糖飲料，避免飲用汽水，且烹飪時盡量少用糖」的標示。南韓政府也將會利用食品安全情報網(Food Safety Information Network)和線上資源宣導過度飲用汽水的副作用，期望透過各種不同的體驗活動提升民眾對健康飲食的了解。

為清楚定義校園飲食服務的規範，南韓在 2008 年 2 月 29 日起實行校園飲食服務強制規範。本法第四條指出，學校應在各學年開始前進行餐點規畫的討論。此外，學校的營養午餐也應該標示以下資訊：營運方式、管理計畫、營養成份、衛生、食品類型、預算、膳食資訊等。

本法第八條也規定營養師應提供充分的資訊給校長，並執行以下任務：a)檢查食材；b)進行健康、安全和管理流程的檢查；c)給予飲食指導、說明飲食相關資訊和提供營養相關諮詢。南韓依第三版孩童食品安全管理綜合計畫禁止小學、國中或高中校園擺放咖啡販賣機，也從 2017 年起在校園附近設立孩童食品保護區

(child food security area)。

南韓政府從 2018 年起將會實行一個三年計劃，在所有汽水產品上增加「高熱量、低養分」的標示。電視的汽水廣告應增加「高熱量、低養分食物可能造成肥胖和營養不均」的標語；此標語分別於 2018、2019 和 2020 年開始在汽水、糖果和孩童喜愛的食品廣告上出現。此外，製造零食和糖果的企業必須在 2020 年前取得綜合安全管理認證。南韓政府在 2016 年擬訂一個孩童食品安全指引，致力向小學推廣食品安全教育；國中和高中學生和家長也被列為推廣對象。南韓 17 個城市中有 12 個城市的國中和高中已實行「友善校園免費食品(free food in friendly campus)」制度，校園內 99% 的食物由國內生產的食材製成。國內食材的使用一直是南韓的主流作法。

長期食農教育推廣之下，學生對於農業生產的認識加深，也逐漸開始珍惜農民和食材。南韓學校教育有很大一部分是飲食教育，除強調在日常生活的實踐外，飲食也被認為可反映人類和大自然之間的連結。學校也會舉辦家長研習營，鼓勵家長參與食品生產相關活動(如與在地農民一同烹飪)，以了解食材生產方式和農業的重要性。

在改善孩童健康的眾多方法中，電視節目是教育學生最好的方法。KBS 電視台、農林部(Ministry of Agriculture and Forestry)和韓國農村經濟研究院(Korea Rural Economic Research Institute)之農業資訊和文化中心(Agricultural Information and Cultural Center)共同製作的「烹飪魔術師(Cooking Magician)」動畫向學生宣導正確的飲食知識。此外，許多企業也提出員工減重計畫和成立改善員工飲食習慣的基金。舉例而言，三星和許多銀行為維持其競爭力而進行「減重和維持正常飲食習慣」的宣導。

南韓實行食農教育的權責分工

南韓食農教育的推廣計畫主要源自三個部門。一為政府部門(如衛生福利部、農林部和文化觀光部)；其餘為公部門(如衛生及福利部下的韓國健康與社會事務研究所(Korea Health and Social Research Institute))；也有部分私部門的組織，如非政府組織和其他私立的健康推廣組織。

南韓政府在 2006 年 9 月 27 日頒布全國健康增進法(National Health Promotion Law)，並參考日本實行的在地消費、「生理無法獨立於土地」之不動產相關提倡運動的作法。雖然法規裡沒有提到「飲食教育」一詞，許多教育單位已默默開始透過傳統食品的推廣進行飲食教育，而韓國家長也藉由餐桌上的菜色參與孩童的飲食教育。農林畜產食品部(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs)希望改

善人民的飲食習慣、改善人民生活品質、傳承和繼承傳統飲食和生活文化，並推廣農業、漁業和食品產業，因此從 2013 年 11 月 14 日開始施行飲食教育法(Diet Education Act)。此法施行範疇非常廣，涵蓋家庭、學校和社區，權責的分工也非常詳細。此法分成四個主要部分，即：

1. 全國飲食生活教育委員會：主要工作為整合所有關係人的意見，訂定出由農林畜產食品部檢視和修正的「飲食生活教育政策」。
2. 飲食和生活教育工作委員會：由農林畜產食品部擔任負責人，相關部會主任擔任委員，主要功能為輔助全國飲食生活教育委員會和強化各部會和機構之合作效率。
3. 飲食生活教育評估委員會：由專家、一般民眾和私部門成員組成，主要工作為檢討推廣結果和提出修正。
4. 地方政府飲食和生活教育委員會、飲食和生活教育輔助中心及消費者和飲食生活推廣協會：主要目標為提出即時建議，使政策效果可以更顯著。

此外，「飲食和生活教育基礎計畫(Basic Plan for Eating and Living Education)」也是此法的範疇；此計畫主要與南韓食農教育有關，措施推廣方式可分成六個主要項目，即：

a. 家庭飲食教育的推廣

- 建立基本飲食習慣：透過全國飲食宣傳活動強化哺乳期的飲食教育、製作飲食指引手冊並發給每個家庭以建立基本飲食習慣。
- 拓展飲食教育：將家庭生活習慣與學校餐點作結合，讓飲食教育變得更為一致。
- 學習良好的飲食知識：透過預防性知識的宣導提供優良健康知識給每個家庭。

b. 學校飲食教育的推廣 A

- 推廣健康和飲食教育的發展：教導學生食品生產、食品運銷和烹飪相關知識，並拓展學校飲食教育課程。2014 年共有 113 所學校參與此計畫，預計到 2019 年會增加為 200 所學校。
- 強化學校飲食教育：教育孩童如何在健康食品商店挑選零食。
- 建立幼稚園飲食教育計畫：發展出孩童飲食相關的課程材料。

c. 學校飲食教育的推廣 B

- 南韓飲食習慣實踐的宣導：透過體驗、課後輔導和飲食教育示範學校來推廣在地食品和飲食特色。
- 推廣跨世代的正確飲食習慣：與教育機構、地方醫院和各部會合作，推

廣正確飲食習慣給各世代的民眾。

- 建立地理性的專業知識：提供相關教育、訓練及誘因，吸引更多人參與飲食教育。
- 推廣區域實品連鎖店和在地教育。

d. 結合農業和漁業與環境友善性

- 強化都市和鄉村地區之間的連結：舉辦都市和鄉村交流活動或是體驗活動，並拓展都市和鄉村學校之間的交流計畫。
- 舉辦孩童和青少年農漁業相關體驗活動：定期舉辦孩童和青少年農漁業體驗活動，以增加其對農業和漁業的認識。
- 連結當地飲食活動：鼓勵和拓展學校餐點在地食材的使用率，以活化在地經濟和提升糧食自給率。
- 推廣環境友善的飲食教育：推廣和建立綠色飲食和減少糧食浪費的措施，並推廣在地食材以降低糧食碳足跡。

e. 傳統文化傳承

- 推廣傳統文化體驗：拓展傳統文化傳承活動。高麗大學在 2019 年預計會舉辦 111 場傳統飲食相關文化的體驗活動，透過園遊會(如農產品園遊會)提供消費者體驗活動。
- 推廣對傳統在地菜色的認識：結合在地傳統烹飪技巧和學校餐點，推廣烹飪技巧和在地飲食特色，並強化傳統菜色和在地特產的研發。
- 增加傳統飲食和食譜的價值：製作多樣傳統食品(如泡菜、醬油等)、製作傳統食品宣傳影片和透過電視、網路和其他管道播放。

f. 資訊傳播

- 推廣飲食教育之研發：建立特殊飲食計畫研發單位，並對飲食相關課本進行編修等。
- 建立資訊平台和拓展行銷：傳播新聞、舉辦飲食相關比賽和透過多元行銷方法教育人民。
- 進行國際資訊交流：透過各式海外單位了解飲食教育和進行國際交流，作為政策修正的參考。
- 強化公家單位的宣導：與飲食相關機構共同舉辦工作坊，以強化公部門相關政策的宣導。

此外，南韓政府在 2008 年實施的校園飲食服務強制規範(School Food Service Enforcement Regulations)第五條對於校園飲食服務委員會的組成訂有詳細規定：

- 委員會有一位主席，委員不超過 15 人。
- 校園餐點委員會主席(以下簡稱主席)為首府、省級首都和府級教育局的

副主任(Deputy Director of the Education Department of the metropolitan city, the provincial capital city, and the special prefecture)。

- 校園午餐委員會成員由市府/省級教育辦公室主任指派。

此法第六條也詳細規範校園飲食服務委員會的運作：

- 主席為校園餐點委員會的代表，負責監督校園食品委員會的運作。
- 主席負責主持校園飲食服務委員會的會議。
- 校園飲食服務委員會會議出席的委員必須超過半數。
- 秘書長負責處理校園飲食服務委員會相關事務。
- 校園飲食服務委員任期為兩年，但可連任一次。
- 其他校園餐點委員會運作相關事務由學術委員會進行決策後再由主席做最後決定。

此外，此法第七條也規定校園設施和設備的標準和種類：

- 廚房應位於不阻礙學生學習的位置，位於方便到達的位置，且應具備有效和安全的烹飪設備。
- 食物儲藏室應位於通風和適合儲存食物的位置，也應具備殺蟲劑和捕鼠材料。
- 食物管理室應位於廚房附近，且應具備電腦和其他辦公用品。
- 方便到達的衛浴設備(convenient facilities)應位於廚房周邊，且應依據廚師的人數設立衣櫥和淋浴間。

實行食農教育的法律和規範

近年來，南韓為推廣食農教育而陸續訂定校園午餐(如 1981 年的韓國飲食教育法(Korea Food Education Law))和孩童飲食習慣(如 2008 年的安全管理特別法(Special Law on Safety Management))相關政策，2009 年後也陸續頒布飲食教育輔助法(Food Education Support Act)和全國健康增進法(National Health Promotion Law)、全國營養管理法(National Nutrition Management Law)(2010 年頒布)和食品安全基本法(Food Safety Basic Law)(2012 年頒布)。南韓政府也成立了「全國飲食生活教育委員會」來推廣糧食花園(food garden)體驗和輔助弱勢團體。Jin Xianshu 教授認為南韓推廣在地食材最大的挑戰在於人民已失去對飲食文化的自信心。韓國學者認為民眾可透過「尊重大自然和了解他人」的方式重新認識食物的真實味道，並重拾韓國傳統食品的文化核心。因此，南韓在 2009 年 11 月以這個想法為基礎訂定了飲食教育輔助法，向五個主要人口族群宣導飲食教育：幼童、孩童、成人、老人和其他。幼年教育的內容可培育幼童的五個感官，讓幼童在品嚐各個菜色之後表達感受，並透過食物了解味覺和視覺的意義。亦有合適的教材和工作坊設計給落在「其他」類別的人，如孕婦、新住民和飲食不均衡的民眾等。實行

以上策略的目標為「改善全國對於飲食和生活教育必要議題的認知：改善全國飲食和生活；傳承和發展傳統飲食文化；推廣農業、漁業和食品產業；以及改善人民的生活品質」(School Meal Act, 2009)。韓國飲食教育輔助法分成五章；第一章：基本原則，第二章：飲食生活教育方向；第三章：飲食生活教育專案；第四章：飲食生活教育基礎的建立；第五章：輔助條款和最終規範。

經過食農教育推廣後，南韓逐漸發現其他的人口族群也隱藏了許多社會階層。舉例而言，窮人通常比富人缺乏營養，因此南韓政府也提供蔬果宅配服務來協助韓國人達到健康和均衡飲食。

南韓實行食農教育推廣計畫

近年來，台灣開始推廣農場體驗活動來實現食農教育的確切目標。南韓在十年前已在南韓首府範圍內、靠近首爾和京畿道的地區建立一個成熟的短期租賃農場，民眾稱之為「週末體驗農場」，即便不是農民也可以在一英畝的土地上進行耕作，實際踏上土壤和種植食物。除了為現代農民創造新的商機和提供都市人們一個短期農場體驗，此農場另一個重要意義在於都市中也可發展農業。農場體驗實行一段時間後，體驗農場的面積越來越大，體驗農場的負責人也指出，越來越多韓國人開始參與農場體驗相關活動，且許多人與家人一起參與體驗，孩童尤其喜歡農場的體驗活動。透過這樣的活動，韓國人可了解種植白菜到製作泡菜的生產過程。這讓人們更珍惜食物且建立正確的飲食教育概念。為推廣實際農場體驗的概念，南韓政府已取得土地和提供農業相關技術指導，讓公務員在空暇的時間可以進行耕作。另一方面，許多電視節目也介紹飲食和農業相關議題，讓韓國人更認識在地農耕。

在韓國傳統飲食文化和菜色推廣方面，南韓政府在 2007 年推出「韓風(HAN-Style)」活動，並與外國人進行文化交流。這是一個推廣韓國傳統文化的政策，包含韓國字母(Hangul)、韓國食物(Hansik)、韓國傳統服裝(Hanbok)、韓國傳統住宅(Hanok)、韓國傳統用紙(Hanji)和韓國音樂(Hanguk-Eumak)六大文化象徵的推廣。此外，由農林部和建設與交通部(Ministry of Construction and Transportation)等 10 個部會提出的韓國飲食計畫選出 10 道受外國人喜愛的韓國菜(如泡菜、海鮮煎餅和拌飯)，並進行西式烹飪流程的簡化。韓國飲食計畫也採取在地化、標準化和生產簡化的策略，將韓國飲食與各區域特色結合，並推廣到全世界。此計畫將韓國傳統菜色(如地方菜色、宮廷菜色、藥材菜色、素食菜色和家常菜)商業化，並培育各式人才，讓韓國文化可以深入全球。另一方面，農林部實行韓國飲食全球化推廣計畫，透過高附加價值之韓國飲食和文化產品的開發來支持農業。此計畫為期四年(2008-2011 年間)，每年平均投資額為 195 億韓元。上述顯示南韓政府在實行飲食教育初期並未教導民眾挑選食物和實踐健康的飲食計畫。即便如此，過去政策

的教育內容已包含飲食教育的概念，如飲食計畫的改善、傳統飲食生產方式的傳承等。

食農教育的人力訓練方面，南韓教育部在 2007 年推出校園餐點管理綜合措施，計畫改善孩童的滿意度，並建立安全和品質更好的校園餐點營養教育制度。政府將校園餐點教育視為飲食教育的重要元素，期望可改善學生飲食不均的情形和協助學生建立正確的飲食習慣。因此，提升校園營養午餐的層級是首要的任務，強化校園營養師的訓練也是一個重要議題。