

# 緬甸糧食安全及營養政策

亞太糧食肥料技術中心農業政策資訊平臺 編譯<sup>1</sup>

## 摘要

緬甸的糧食安全可能會因為不同的區域（region）與省（state）的經濟發展活動、社會網絡、基礎設施發展、區域與省在發展過程中對於糧食安全的觀點、各項相關活動之預算分配以及其他因素而有所差異。即便現有糧食的絕對數量足以餵飽全體人口，仍不能假設這些糧食是被公平

地分配，而需評估家戶層級糧食取得的狀況。社會經濟因素會影響家戶的糧食取得，決定家戶自行生產糧食或賺取足夠收入購買糧食的能力。糧食取得亦取決於相對於家戶所得之糧食價格及時間過程中之價格波動。對農業部門而言，其目標為增加糧食的生產力及多樣化，著重於營養密度高的作物、魚類及以動物為基礎的食品，致力於將此

整合成混合式農業經營系統。

## 一、前言

雖然緬甸是一個資源豐富、全國糧食供應充足的國家，但資源分配不均以及關鍵部門投資不足，以致影響家戶的糧食安全。過去幾年，緬甸在促進糧食及營養安全方面已有些進展，但需要增長的空間仍大。緬甸政府的關鍵目標為消弭國內飢餓，並確保各省及各區域之全體人民可充分取得富含營養之糧食，以維持其健康、支撐其工作和使孩童可以完全發揮其智能及生理潛能。

**糧食安全：**係指任何人在任何時候，具有實質



註 1：此翻譯之原文為 Thanda, Kyi, 2018, [http://ap.fttc.agnet.org/ap\\_db.php?id=870](http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=870), AP platform website. [http://ap.fttc.agnet.org/ap\\_db.php?id=859](http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=859)。此文章來自亞太地區農業政策資訊平臺網站，本網站提供亞太地區各國農業政策文章與相關資訊，歡迎造訪 <http://ap.fttc.agnet.org/index.php> 取得更多亞太地區農業政策文章。

和經濟能力取得足夠、安全且營養的食物，以達成具有活力與健康生活所需的飲食需求及食物偏好（World Food Summit, 1996）。在此一廣泛被接受的定義下，糧食安全必須包含以下幾個面向：

**糧食供應：**透過國內生產或進口（包含糧食援助），充分供應具有適當品質的糧食。

**糧食取得：**個人擁有適當資源（所擁有的權利，entitlements），以獲取適當的食物，滿足營養飲食。個人擁有的權利定義為在其所居住的社區中之法律、政治、經濟及社會安排下（包括共有資源取得等傳統權利），個人可加以支配的財貨組合。

**糧食利用：**透過適當飲食、乾淨飲水、公共衛生及健康照護的形式進行糧食利用，達到所有生理需求皆被滿足的營養水準。以上點出糧食安全中非糧食要素的重要性。

**糧食穩定性：**為確保糧食安全，全體人民、家戶或個人在任何時候都要能取得適當的糧食，不會因突發狀況（如經濟或氣候危機）或周期性事件（如季節性糧食供應不足）的結果，而面臨無法取得糧食的風險。因此，糧食穩定性的概念涉及糧食安全中的糧食供應和糧食取得等2個面向。

在此架構下，緬甸國內不同區域與省之糧食安全可能因其經濟發展活動、社會網絡及基礎設施發展、區域與省在發展過程中對於糧食安全的觀點、各項相關活動的預算分配，以及其他因素而有所差異。

即便現有糧食的絕對數量足以餵飽全體人口，仍不能假設這些糧食被公平地分配，而需評估家戶層級糧食取得的狀況。社會經濟因素會影響家戶的糧食取得，決定家戶自行生產糧食或賺取足夠收入購買糧食的能力。糧食取得亦取決於相對於家戶所得之糧食價格及時間過程中之價格波動。

糧食也必須妥善加以利用，才能達成糧食及營養安全，這些需要採用以生物學為基礎的作法，檢視身體的營養攝取及吸收。影響糧食利用之最直接因素包括飲食攝取和疾病的發生率，而這些直接因素又取決於其內在因素。飲食攝取本質上係指身體所消費的食物，此取決於糧食安全和在家戶層級中影響糧食處理方式的各種文化及社會經濟因素。疾病能抑制身體吸收營養的能力，這是健康環境、衛生相關照護措施以及醫療服務取得的一個主要因素。

當糧食能充分供應，人人能取得與妥適利用，處在一個良好的健康環境，將能達成糧食與營養安全，也將能預期到正向的營養結果。在下節的策略回顧將說明以上糧食及營養安全之3個面向，並評估其對於營養結果

的影響。

在緬甸的世界糧食計畫署（World Food Program in Myanmar）指出，許多省及區域處於高度糧食不安全，特別是北若開（Northern Rakhine）、欽（Chin）、克欽（Kachin）、及撣省（Shan）以及馬圭區域（Magway Region），全國將近9%的5歲以下孩童處於急性營養不良的狀態。根據2010年綜合家戶生活條件評估（Integrated Household Living Conditions Assessment, IHLCA）調查報告，超過1/4的緬甸人民處於貧窮狀態。雖然絕大多數農村人口以農為生，農村地區糧食匱乏的情形仍高於都市地區，這是因為糧食供應和糧食取得之經濟能力上的差異。此外，緬甸也容易受到天災（如颶風、土石流、地震及乾旱）的影響（WFP, 2017）。

## 二、貧窮狀態、糧食安全及創造收入

略同於貧窮發生率在全國分佈之差異性，緬甸全國平均糧食匱乏比例（10%）在各省及區域間存在同樣重要的差異性。11個州或區域之糧食匱乏比例小於全國比例的一半，但其中一州（欽州）之糧食匱乏比例為全國平均值的2.5倍（糧食匱乏比例為25%）。

從接連幾次的綜合家戶生活情況調查的貧窮指標，是目前緬甸可取

得的資料中，最好的貧窮及糧食匱乏比例和分布的推估資料。在此，貧窮發生率代表的是被認定為貧窮的人口比例，而糧食匱乏比例則代表無足夠收入，以一般市價購買當地糧食組合的人口比例。最近一次的IHLCA調查顯示，緬甸約有25.6%的家戶生活在全國貧窮線之下；同一份調查報告顯示，約有10%的人口生活低於政府訂定的糧食匱乏線之下。另有其他報告認為實際的貧窮比率比以上比率高出許多，至少是50%。

「終結饑餓、達成糧食安全、改善營養及促進永續農業」之永續發展目標2（SDG 2），認知到支持永續農業、強化小農能力、促進性別平等、終結農村貧窮、創造促進健康決策的健康糧食環境、因應氣候變遷及其他議題之間的彼此關聯性。

在整個緬甸的歷史過程中，由於稻米扮演著糧食安全的關鍵角色，且對國家具有社會及政治上的重要性，因此歷任政府皆訂有支持稻米部門的政策。緬甸在2011年開放，邁向民主和經濟轉型。前任政府訂定的發展目標之一，為在維持國內糧食安全下，增加稻米出口。預想在未來，透過增加稻米出口將能創造所需要的收入，推動農業發展、重振經濟，並消除農村地區普遍存在的貧窮。2016年新上任的民主政府依據永續發展目標，將農業願景訂為建立一個具包容性、永續性以及生產力持續增加、具韌性的

農業部門，提供安全且營養的糧食給所有人；使在農村人口的收入持續增加，尤其是小農和佃農；以及鼓勵現代化且具有創新力的國內出口導向農企業。

緬甸超過65%的家戶以農業收入維生，在全國的層級，尤其是鄉村地區的家戶，重要的所得來源是透過農產品的生產和銷售，或者以日計薪的工作。在無農地的農村家戶中，其最重要的收入來源為打零工，約有一半無農地的農村家戶之主要收入來自農業勞動。更重要的是，許多無農地的家戶幾乎完全依靠打零工賺取收入，以從市場購買所需的糧食。農業就業的高季節性、低廉的工資（許多人2017年2月1天的工資約為3美元）和季節性的不充分就業，嚴重限制無農地農村家戶的年收入。

紡織、提籃編織、小型貿易和漁業等小型企業活動可提供一些補充收入，有15%的無農地之農村家戶，主要依賴這類型的小型企業活動，作為主要收入來源。有些小型企業必須以租借方式取得土地。根據生計及糧食安全信託基金（Livelihood and Food Security Trust Fund, LIFT）的資料顯示，10%的無農地家戶能透過現金租用、分享作物的租佃合約、與其他農民共同使用農地，或無償借用（通常為親戚的）農地耕作等方式取得土

地。此外，有些無農地家戶至少是部分仰賴社區非營利組織（NGO）或社區性組織（CBO）提供的補貼或「安全網」，但這類收入來源對於家戶所得的相對貢獻度鮮少被記錄。仰賴打零工維生的農村家戶比例呈現增加的趨勢，根據IHLCA報告，2009~2010年間，仰賴打零工維生的農村家戶比例為21%，但過去5年仰賴打零工維生的貧窮農村家戶比例已從23%上升至28%。有很強的證據顯示，這些增加的數據值很可能更高。政府若不對糧食安全加以關注，這樣的趨勢在近期將可能對家戶糧食安全以及社會穩定性產生令人憂心之結果。

漁業在低窪地和河岸地區扮演創造收入的角色，並可提供家戶營養之蛋白質來源。2003年聯合國糧食及農業組織（FAO）之研究報告顯示，外海、內陸及水產養殖漁業直接雇用的人數超過300萬人，且間接受益於漁業部門的人數介於1,200~1,500萬人之間。魚獲後處理（包含乾製、燻製、醃製及發酵）能提供重要的收入來源，特別是對女性而言。對於無農地者來說，漁業是一個不需在先期就要有大額投資的另一個重要就業選擇。部分證據顯示，漁業執照受到寡占控管，可能因此導致一些無農地者無法以從事漁業作為收入來源。

在山陵及一些高地區域，木材



及非木材的林業產品也對創造收入有所貢獻。合法或非法的木材收集提供一些就業機會，特別是在農村地區。在此一天然氣及電力缺乏且供給有限的國家，木材及木炭可作為另外一種能源的來源。根據Htun（2009），2005年燃料木材的總消費量約為4,500萬立方公尺，木炭生產也是全國重要的收入來源。對農村居民而言，野生水果、乳膠、精油、蠟及藥用木材等產品的萃取可提供收入來源。在深山的農村地區，森林也為一些無農地及極端貧窮者提供庇護的地方。在仰光及曼德勒等都市地區，有超過100家的木材出口企業，提供技術性及非技術性勞工就業機會。

達成糧食安全的主要障礙包括極端貧窮、不當的糧食分配、糧食供應中斷、糧食浪費、對於農民造成負面影響的政府貿易限制政策、環境衝擊、對於使用農業科技的漸增抗拒以及價格波動等。糧食安全可透過尊重比較利益、強化市場開放、支持小農、強化國家實現糧食生產潛能、應用科技、改善營養及鼓勵農業投資等方式進行改善。

改善家戶糧食安全的重要活動包括：推廣糧食生產、保存、儲藏及運銷之相關技術；發展金融機構，創造家庭收入；監測糧食安全狀況，以因

應緊急事件。就食品品質及食品安全部門而言，在各項推動活動中，主要的執行工作為推行食品製造品質管控措施，以及鼓勵糧食生產品質管控之相關研究。

### 三、2015年緬甸全國糧食及營養安全行動計畫（Myanmar National Action Plan for Food and Nutrition Security, MNAPFNS）

緬甸政府在全國糧食及營養安全工作委員會<sup>2</sup>（National Working Committee on Food and Nutrition Security, WCFNS）之指導下，在2015年構思制定全國糧食及營養安全行動計畫（MNAPFNS）。緬甸認知到大幅改善國內糧食及營養狀況是驅動緬甸在2025年成為中等收入國家的關鍵策略之一，因此構思研訂此一計畫。MNAPFNS將與糧食及營養安全有關之全球及在地的特殊情況與挑戰列入考量，亦將多層級處理糧食及營養不安全時所得知的機會、所做的承諾以及所採取的行動等列入考量。

MNAPFNS的制定是回應全球零飢餓挑戰（Zero Hunger Challenge, ZHC），環繞在ZHC的5大支柱，並以營養提升運動（Scaling Up

註2：由規劃暨財政部（Ministry of Planning and Finance）主導，並納入農業、畜產暨灌溉部（Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation）與健康體育部（Ministry of Health and Sports）等部門意見。

Nutrition, SUN) 的指導原則為基礎，包括：

1. 100% 全年度可公平取得營養與有能力負擔的糧食。
2. 減少發育遲緩及所有形式之營養不良。
3. 所有糧食系統皆具永續性。
4. 小農生產力及所得提升100%。
5. 糧食零損失或零浪費。

除上述之外，SUN全國運動也密切支援MNAPFNS的第二個支柱，著重於減少發育遲緩及所有形式之營養不良，同時確保MNAPFNS所有支柱都以對營養敏感（nutrition sensitive）之策略為主軸。

透過MNAPFNS，緬甸政府和其夥伴計畫協力進行多部門和多方利害關係人之共同行動，確保所有人皆享有糧食及適當營養之權利。MNAPFNS是一個行動計畫和指導工具，訂有共同的成果框架，說明為達成持續、快速減少與根除糧食不安全及營養不良所需的關鍵目標及優先措施，尤其要加強在醫療、農業、畜牧、漁業及其他相關社會部門的特定營養及營養敏感措施。

這些亦包括緬甸農業部門（包括農作、畜牧、漁業及林業）的轉型，由自給自足轉型為提升生產和為農民創造收入、降低糧食損失及浪費、提高農業部門受薪勞工比例，以及提供適當的社會安全網。除了營養敏感農業之外，政府和其夥伴根據具實證成

果，以健康為基礎，建立處理營養不良的措施；這些措施包括嬰幼兒營養餵食策略（Infant and Young Child Feeding, IYCF）、微量營養素補充、重度營養不良之綜合管理、醫療服務取得之改善，以及良好的個人與公共衛生等。此外，可將行為導向有助於改善健康及營養的關鍵行動（包括適當的IYCF及營養糧食的消費）之措施優先採用。強化推動政策、法律、法規及社會保障環境的策略及行動將會作為這些措施的基礎。

MNAPFNS將國家機構的現有組織建構、政策及計畫架構納入考量，在國家過去及目前正在進行之糧食及營養的努力基礎上訂定策略，並反映來自發展夥伴、私部門及民間之多方利害關係人的不同觀點。相關的各個部會努力確保其對MNAPFNS的執行做出貢獻，將各部會的優先措施、策略、指標和目標反映在部門預算和特定的營運計畫上。

MNAPFNS並非設計成對治理、行政、分權及直接參與等相關議題提供直接的解答，但承認上述及其他類似議題對糧食及營養安全具有強烈的實際及潛在影響。基於這個理由，MNAPFNS也包括一些改善以上領域議題之發展的措施。在所有的5大支柱中，行動計畫試圖在強化從事糧食及營養安全工作之各層級相關機構的治理、行政及人員配置結構方面，建構強而有力的支持。行動計畫亦包括

提案設立州及區域糧食及營養委員會，此外，行動計畫的設計也十分重視與公民社會及地方政府單位，如與城市發展委員會（City Development Committees）的合作。

雖然MNAPFNS點出應優先執行特定營養及營養敏感之措施，卻也認知到相關部門可能繼續保有各自全面性的部門計畫和營運計畫，而這些可能包含更為廣泛之糧食及營養措施。然而，這些部門計畫將致力於確保其對MNAPFNS作出貢獻，且計畫目標及目的（包含優先順序及實行之參數指標）的達成，亦會配合MNAPFNS的時程。

此外，緬甸政府目前正在審核緬甸全國糧食及營養安全行動計畫，準備發展多部門糧食及營養安全行動計畫（Multisectoral Costed Action Plan for Food and Nutrition Security）。

#### 四、2018年多部門全國營養行動計畫 （Multi-sectoral national plan of action for nutrition, MS-NPAN） 草案架構

緬甸多部門全國營養行動計畫（MS-NPAN）的作法是要強化緬甸對於營養不良的多部門因應系統，並提出必要的營養服務或措施的優先組合。針對處理緬甸的營養不足問題，MS-NPAN是在高度的政治承諾下所

發展的計畫。

MS-NPAN整體目標為「降低母親、孩童及少女各種形式之營養不良」，且預期此將可增進個人健康和生產力，有助於提升對國家整體經濟及社會的展望。

MS-NPAN橫跨2018年至2022年的5年期間，將是一個以實證為基礎、因應緬甸高度營養不良問題之計畫，且將建構足以確保維持成果的制度和能力。

對於農業部門而言，此計畫的目標為增加糧食的生產力及多樣化，將著重於營養密度高的作物、魚類及以動物為基礎之食品，努力將這些整合成混合式農業經營系統。以上目標將透過農業部門的強化和升級達成，作法包括提升優質生產要素的取得能力、強化農業推廣服務（包括生產和飲食多樣化的推廣）、減輕婦女工作及勞動負擔、改善土地法規架構，以促進更具彈性及多樣化之土地使用、強化土地財產權、增加各坵塊農地之用水取得，提升家戶糧食生產，以及支持農民組織。

農業、畜產暨灌溉部（Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation, MoALI）致力於支持創造收入的活動（主要為農場活動），以提高購買力。這些做法包括以糧食為基礎的農業生產，及小農現金作物耕作，將重點放在具高潛力的產品，如咖啡、塔納卡（thanaka）及其他樹木或森林產

品、辣椒、洋蔥、薑、豆蔻、象腳薯等。MoALI大力支持林業及農民生產者組織（farmer producer organizations, FPO）的強化，並協助其與價值鏈的其他業者和市場建立連結。為達成此目的之重要措施包括改善農村基礎設施、改善家戶及團體信用貸款之取得、對性別具敏感度及具包容性的價值鏈、小規模企業之育成、參與式的土地使用計畫及作物適宜性評估、提升農產品價值之初級加工以及降低糧損。

確保緬甸糧食安全和改善國內食品品質既是一個大眾關切的健康議題，也是進入國際市場之先決條件。MoALI與FDA合作，負責改善未加工食物之食品安全，除了需確保種子及其他生產投入要素之品質及安全，還要鼓勵農畜漁業採取良好的施作方式、安全的收穫後處理（同時減少糧損），以及以動物為基礎之初級加工。

現今糧食系統面對的挑戰，是提供健康飲食所需之適當、安全、多樣化且具高營養的糧食。而針對營養及糧食不安全的挑戰，改變糧食系統也具有同等必要性，緬甸的糧食系統需要更具營養敏感性。逐漸有證據顯示，氣候變遷與糧食安全及營養之間的關聯性，其中包括極端氣候事件（包括快速和緩慢發生的災害）與糧食安全的關係。

強化營養的智慧型氣候（climate-smart）應變行動將會導致更聚焦於多

樣化、高品質及健康之飲食。

糧食安全成為緬甸考量國民健康和健全環境的當前重要議題。目前MoALI、健康暨體育部（Ministry of Health and Sports）及商務部（Ministry of Commerce）正實施相關政策以提升消費者對於食品安全的認知和提供人民安全的糧食。MoALI依據東協GAP原則，核發蔬果GAP標章，並依循此作法核發GAHP及GAqP，而健康暨體育部亦核發遵守codex規範的良好生產規範（Good Manufacturing Practice, GMP）或危害分析重要管制點（Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP）標章。

## 五、結語

農業在國家的經濟發展上扮演至關重要之角色，糧食不安全及營養不良在緬甸十分普遍，相對的，慢性或長期糧食不安全大多為貧窮所產生之結果。產生慢性糧食不安全之具體原因可能包括不良的生產方法或市場失靈，以及/或者因低收入而無法取得糧食。確保糧食安全（人們取得所需糧食的基本權利）是社會面臨的重要挑戰之一。

（參考文獻請逕洽作者）