



## 緬甸糧食安全及營養之政策面貌

Thanda Kyi

Director of Department of Planning

Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation, Myanmar

BK studios 陳昱先 亞太糧食肥料技術中心研究助理 盧佩渝 合譯

### 摘要

緬甸的糧食安全可能會因不同邦(state)或省(region)的經濟發展活動、社會網絡、基礎設施發展、省邦發展過程對於糧食安全的觀點、糧食安全相關活動的經費安排、其他因素等而有所差異。

即便現存糧食的絕對數量足以餵飽全體人口，我們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，決定家戶糧食自給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隨時間所生之價格波動。

農業部門的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、魚類及動物性食品，努力將這類產品整合至混合式農業養殖系統。

關鍵字：糧食安全、養份、糧食匱乏發生率

### 前言

雖然緬甸是一個資源豐富、全國糧食供應充足的國家，資源分配不均以及關鍵部門投資不足影響了家戶的糧食安全。

過去幾年糧食及營養安全之推廣有所進展，但仍無重大突破。緬甸政府關鍵目標之一為消弭國內飢餓，並確保各省邦全數人口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認知及生理潛能。

**糧食安全**：係指任何人在任何時候具有實質和經濟能力取得足夠、安全且營養的

食物，以維持健康生活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，糧食安全必須包含的面向如下：

**糧食供應：**透過國內生產或進口(包含糧食援助)充分供應具有一定品質的糧食。

**糧食取得：**個人取得充分資源(權利)獲取所需營養之食物之情形；權利被定義為個人依據所在社群之法律、政治、經濟及社會安排下(包括共有資源取得等傳統權利)可管控的商品組合。

**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、營養充足的狀態。以上點出糧食安全中非糧食要素的重要性。

**糧食穩定性：**具糧食安全的人口、家戶或個人在任何時候都可取得充分的糧食，不會因突發狀況(如經濟或氣候危機)或週期性事件(如季節性糧食供應不足)而產生無法取得糧食的風險。因此，糧食穩定性的概念可能涉及糧食供應和糧食取得的糧食安全面向。

在此架構下，國內不同省邦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、省邦發展過程對於糧食安全的觀點、糧食安全相關活動的經費安排、其他因素等而有所差異。

即便現存糧食的絕對數量足以餵飽全體人口，我們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，決定家戶糧食自給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隨時間所生之價格波動。

糧食也必須妥善利用才能達成糧食及營養安全。在此，我們必須檢視體營養攝取及吸收之生物生理需求，採取以生物學為基礎的作法。立即影響糧食利用之因素包括飲食攝取和疾病的發生率。這些立即性因素又取決於潛在因素：飲食攝取本質上係指身體消耗的食物，取決於糧食安全和家戶層級中各種影響照護措施的文化及社會經濟因素；疾病可能抑制身體吸收營養的能力，是一個取決於健康環境、衛生相關照護措施以及醫療服務取得的因素。

糧食及營養安全在糧食供應充足且可被人口中所有成員在有益健康的環境下妥善取得和利用時即可達成，我們也可以預期會產生正向的營養成果。本策略回顧將在下節說明以上糧食及營養安全之三個面向，並評估其對於營養成果的影響。

緬甸世界糧食計畫署(World Food Program in Myanmar)指出，國內許多省邦處於高度糧食不安全，特別是北若開邦(Northern Rakhine)、欽邦(Chin)、克欽邦(Kachin)、撣邦(Shan)以及馬圭省(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。2010 年綜合家戶生活條件評估(Integrated Household Living Conditions Assessment, IHLCA)調查結果顯示超過四分之一的緬甸人民處於貧窮狀態。雖然大多數農村人口以農為生，農村地區糧食匱乏的情形高於都市地區；這是因為糧食供應和糧食取得經濟能力上的差異。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)。

### **貧窮狀態、糧食安全及收入創造**

如同全國貧窮發生率，緬甸全國平均糧食匱乏比例(10%)隱藏各省邦之間的重要差異，11 個省邦之糧食匱乏比例為全國比例的一半以下，但一邦(欽邦)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%)。

多次綜合家戶生活條件評估(IHLCA)調查的貧窮指標提供目前緬甸最準確的貧窮及糧食匱乏比例和分布估計資料。在此，貧窮發生率代表的是被認為貧窮的人口比例，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 指出緬甸約有 25.6% 的家戶生活水準低於全國貧窮線；同一份調查顯示約有 10% 的人口生活水準低於全國貧窮線。另有其他報告認為實際的貧窮比率更高，可能至少是 50%。

「終結饑餓、實現糧食安全、增進營養及推廣永續農業」之永續發展目標(SDG 2)意識到支持永續農業、賦權小農、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關聯性。

緬甸發展的過程中，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產業的政策。緬甸在 2011 年開放民主和經濟改革。前任政府訂定的發展目標之一為增加稻米出口和維持國內糧食安全，設想增加稻米出口將能創造足夠收入推動農業發展、重振經濟，並改善農村地區普遍貧窮的現象。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提供安全且營養糧食給所有人、具包容性、永續性、逐步提升生產力及韌性的農部門；農業人口(尤其是小農和佃農)收入提升；以及現代化且創新國內及出口導向之農企業。

緬甸超過 65% 的家戶以農業收入維生。農產品的生產和銷售以及日薪工作為全國最重要的收入來源，尤其是農村家戶而言。

無農地的農村家戶最重要的收入來源即為零工。約有一半無農地的農村家戶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靠零工賺取購買糧

食所需的所得。農業勞動高度季節性、低廉的薪資(截至 2017 年 2 月，許多人的日薪約為 3 美元)和季節性失業嚴重限制了無農地農村家戶的年收入。

紡織、提籃編織、微型貿易和漁業等微型創業活動可提供一些輔助收入：這些微型創業活動約占無農地農村家戶主要收入之 15%，部分微型企業以租借方式取得土地。生計及糧食安全信託基金(Livelihood and Food Security Trust Fund, LIFT)的資料顯示，10%的無農地家戶透過現金租用、佃農合約、農地共享、無償借用(通常為親戚的)農地進行耕作等方式取得土地。此外，部分無農地家戶多少會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」維生，但這類收入來源對於家戶所得的相對貢獻鮮少被記錄。仰賴零工維生的農村家戶比例呈現增加的趨勢：IHLCA 指出，2009-2010 年間，仰賴零工維生的農村家戶比例為 21%，但過去五年仰賴零工維生的貧窮農村家戶比例已從 23% 上升至 28%，且我們有強烈證據顯示這些數據增加的幅度還可能更高。若不加以關注糧食安全，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。

漁業在低溼地和河岸地區扮演創造收入的角色，並可提供家戶營養所需之蛋白質來源。2003 年聯合國糧食及農業組織(FAO)研究報告顯示，(外海、內陸及水產養殖)漁業直接雇用人數超過 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。魚貨之加工處理(包含乾製、燻製、醃製及發酵)提供了重要收入來源，特別是對女性。對於無農地者來說，漁業是一個不需龐大前期投資之就業選擇。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可對收入創造有所貢獻。(合法或非法)的木材收集提供了一些就業機會，特別是在農村地區。在此一石油及電力缺乏且供給有限的國家，木材及木炭可作為額外的能源來源。Htun (2009) 指出，2005 年木材燃料的總消耗量約為 45 億立方公尺。木炭生產也是國內重要的收入來源。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額外的收入來源。在深山的農村地區，森林也為無農地及極端貧窮者提供庇護的功能。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就業機會給技術性及非技術性勞工。

達成糧食安全的重大障礙包括極端貧窮、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和限制貿易的政府政策、環境衝擊、對部分農業技術漸增的抗拒以及價格波動等。糧食安全可透過實現比較利益、開放市場、支持小農、發揮國家糧食生產潛能、應用技術、提高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、儲藏及運銷相關技術；建立金融機構創造家庭收入來源；監督糧食安全狀況以因應緊急事件。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為糧食品質及食品安全部門應實行的重要活動之一。

### **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>1</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 年成為中等收入國的關鍵策略之一，因此發展了此一計畫。MNAPFNS 通盤考量糧食及營養安全有關之全球、國家及在地情事與挑戰，亦考量各層級為因應糧食及營養不安全所發掘的契機、立下的承諾以及所採取的行動。

MNAPFNS 的制定回應和圍繞著全球零飢餓挑戰(Zero Hunger Challenge, ZHC)之五大支柱，並以營養提升運動(Scaling Up Nutrition, SUN)的指導原則為基礎；五大支柱包括：

- 100%確保全年度可公平取得足以負擔且營養的糧食；
- 減少妨礙發育及所有形式之營養匱乏；
- 所有糧食系統皆具永續性；
- 小農生產力及收入提升 100%，以及
- 糧食零損失或零浪費。

除上述之外，全國 SUN 運動也密切支援著 MNAPFNS 第二個支柱，著重於減少妨礙發育及所有形式之營養不良，同時確保 MNAPFNS 所有支柱都以營養敏感(nutrition sensitive)之策略為主軸。

緬甸政府和其夥伴計畫透過 MNAPFNS 協力進行跨部門和多方利害關係人之共同行動，確保所有人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，訂有共同成果框架說明持續、快速根除糧食不安全及營養匱乏所需的關鍵目標及優先介入措施，且 MNAPFNS 尤其要擴張醫療、農業、畜牧、漁業及其他相關社會部門特定營養及營養敏感的介入措施。

此亦包括緬甸農部門(包括農作、畜牧、漁業及林業)的轉型，由維生狀態轉變為

---

<sup>1</sup> 由計畫暨財政部(Ministry of Planning and Finance)主導，並納入農畜灌溉部(Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation)與健康體育部(Ministry of Health and Sports)等部門意見。

提升生產和為農民創造收入、降低糧食損失及浪費、提高農部門受薪勞工比例以及提供適當的社會安全網。

除建立營養敏感的農業，政府和其夥伴將導入具實證成果的醫療介入方法，建立因應營養不良的措施；支持的介入方法包含嬰幼兒營養餵食策略(Infant and Young Child Feeding, IYCF)、微量營養素補充、急性營養不良之整合管理、改善醫療服務取得以及良好衛生設施的提供等。此外，可將行為導向有助於改善健康及營養關鍵行動(包含適當的 IYCF 及營養糧食的攝取)之介入措施將優先被採取。鞏固政策、法律、規範及社會保障環境的策略及行動將會作為這些介入措施的基礎。

MNAPFNS 將現有國家機構的組織結構、政策及計畫架構納入考量，依據國內過去及現行之糧食及營養相關成果訂定策略，並反映出發展夥伴、私部門及民間多方利害關係人之分歧觀點。涉略其中的各個部會努力確保其對 MNAPFNS 的實行做出貢獻，將優先介入措施、策略、指標和目標導入部門預算和特定營運計畫。

MNAPFNS 的制定無法對治理、行政、分權及直接參與等相關議題提供直接的解答，但承認上述及其他相似議題對糧食及營養安全具有強烈的實際及潛在影響：MNAPFNS 因此而導入改善上述議題之措施。五大支柱的行動計畫試圖達成強化糧食及營養安全各級相關機構之治理、行政及人員配置結構的強烈共識。行動計畫亦包括建立省邦級糧食及營養委員會之提案，且行動計劃的制定過程極度重視與民間和市發展委員會(City Development Committees)等地方政府單位的合作。

雖然 MNAPFNS 點出應優先執行特定營養及營養敏感之介入措施，行動計畫認知到相關部會可能持續發展他們自己全面性的部門計畫和營運計畫，其中可能包含更為廣泛之糧食及營養介入措施。然而，這些部門計畫將致力確保其對 MNAPFNS 發揮貢獻，且計畫目標及目的(包含優先順位及實行之參數指標)的達成亦會配合 MNAPFNS 的時程。

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

### **2018 年全國跨部門營養行動計畫草案架構(Multi-sectoral national plan of action for nutrition, MS-NPAN)**

緬甸全國跨部門營養行動計畫(MS-NPAN)的作法將會強化緬甸對於營養匱乏的跨部門因應系統，並提出優先必要的營養服務和介入措施組合。MS-NPAN 的發展過程具有高度的政治承諾，將會著手因應緬甸的營養匱乏議題。

緬甸全國跨部門營養行動計畫(MS-NPAN)之整體目標為「降低所有母親、孩童及青少年各種形式之營養匱乏」，且預期此將可增進個人健康和生產力，有助於國家整體經濟及社會期待。

全國跨部門營養行動計畫(MS-NPAN)將橫跨 2018 年至 2022 年共計 5 年期間，是一個以實證為基礎、因應緬甸高度營養匱乏情形之計畫，且將建立可確保所有成果永續性的必要制度和能力。

此計畫對於農業部門的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、魚類及動物性食品，努力將這類產品整合至混合式農業養殖系統。以上目標將透過農業部門的強化和升級達成，作法包含提升優質生產要素的取得能力、強化農改服務(包含生產和飲食攝取多樣化的推廣)、減輕婦女工作及勞動負擔、改善土地管制架構促進更具彈性及多樣化之土地使用、保障土地使用權、擴大各地號水源以提升家戶糧食生產以及支持農民組織。

農畜灌溉部(Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation, MoALI)致力於支持可提高購買力、創造收入的活動(主要為農場活動)，包含以糧食為基礎的農業生產活動和著重於咖啡、塔納卡(thanaka)及其他草本或木本產品、辣椒、洋蔥、薑、豆蔻、象腳薯等高潛力小農經濟作物的生產活動。MoALI 大力支持林業及農民生產者組織(farmer producer organizations, FPO)的強化，並協助其與價值鏈其他業者和市場建立連結。達成此目的之重要介入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、建立性別敏感及具包容性的價值鏈、小規模企業之孵化、參與式土地使用計畫及作物妥適性評估、提升原料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公共衛生議題，也是進入國際市場不可或缺之要件。MoALI 與 FDA 協力負責改善未加工食物之食品安全，需確保種子及其他生產投入要素之品質及安全，並鼓勵農畜漁業採取良好措施、安全的收成後處理措施(同時減少糧損)以及動物食品之初級加工。

現今糧食系統所面臨的挑戰為如何提供健康飲食所需之充足、安全、多樣化且具高營養的糧食。改變糧食系統對於營養及糧食不安全議題的因應具有同等程度的重要性。緬甸的糧食系統需要更具有營養敏感性。許多證據也逐漸顯示氣候變遷與糧食安全及營養之間的關聯性，其中包含極端氣候事件(包括快速發生和緩慢影響型的災害)與糧食安全的關係。

氣候變遷可能增加營養匱乏孩童之數量，特別是在發展較為落後的國家。有證據

顯示氣候變遷對於糧食安全的影響分配不均，多影響已經處於飢餓危機的人們。維持營養的氣候智慧(climate-smart)行動將會更聚焦於多樣化、高品質及健康之飲食攝取。

糧食安全成為全國評估人民健康和健全環境的指標。目前農畜灌溉部(Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation)、健康體育部(Ministry of Health and Sports)及商務部(Ministry of Commerce)正著手提升消費者對於食安的認知和供應安全的糧食給人民。農畜灌溉部依據東協 GAP 原則核發蔬果 GAP 標章，並依循此作法核發 GAHP 及 GAqP，而健康體育部亦核發符合法律規範的 GMP 和 HACCP 標章。

### 結論

農業在國家的經濟發展上扮演至關重要之角色。糧食不安全及營養匱乏在緬甸十分常見；相對的，慢性或長期糧食不安全多為貧窮產生之結果。產生慢性糧食不安全之具體原因可能包括劣質生產手法或市場失靈所造成的糧食供應不足或是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)是社會所面臨的重要挑戰之一。

### REFERENCES

- ADB, 2015. Achieving Environmental Sustainability in Myanmar. ADB Economics Working Paper Series. ISSN 2313-6537 (Print), 2313-6545 (e-ISSN). Publication Stock No. WPS157803-2.
- CESD, 201. A strategic agricultural sector and food security diagnostic. Michigan State University (MSU) and MDRI-CESD (team leader Steven Haggblade), <https://myanmarcesd.org/2013/07/30/report-strategic-agriculture-and-food-security-diagnostic/>
- FAO, 2003. Agriculture census in Myanmar.
- Htun, 2009. Myanmar forestry outlook study, Working Paper No. APFSOS II/WP/2009/07.
- WFP, 2017. Food Security Assessment in the Northern Part of Rakhine State, July 2017.  
<https://www.wfp.org/content/myanmar-food-security-assessment-northern-part-rakhine-state-july-2017>.