

郭志奔：

印尼佐科政府的棕榈油外交探析（2）

表1 印度尼西亚棕榈油产业相关数据(2012-2018年)

类别\年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
产量(万吨)	2601.55	2778.20	2927.82	31070.00	3173.10	3817.00	4743.70
种植面积(万公顷)	1013.33	1046.50	1075.48	1126.03	1120.15	1403.06	-
小户种植产量(万吨)	1103.72	1201.23	1224.65	1254.34	1389.07	1526.30	-
企业种植产量(万吨)	1510.00	1601.00	1601.00	1600.00	1592.00	-	-
出口量(万吨)	1884.50	2057.80	2289.24	2646.76	2510.00	3218.40	3470.70
出口额(亿美元)	-	-	-	186.70	-	-	-

数据来源: StatisticsIndonesia, Indonesian Palm Oil Producers Association(上网时间: 2019年6月9日)

经验，让佐科对基层民众需求也有着更深刻的理解。同时，佐科总统“亲民”外交的特质，也有助于其获得稳定的民意支持，凝聚改革共识。政党根基不稳和没有军队背景的佐科以改革者的身份上台，必将要视民众支持为最大的执政基础。

尽管种植棕榈会对生态环境造成破坏，但油棕依然在印尼大规模种植，而且呈不断增长之势。从产量上看，近年来，印尼棕榈油的产量稳步提升，2018年印尼棕榈油的产量达到了4743.7万吨，较2012年增长了超过了82%。从种植面积上看，近年来，棕榈树在印尼的种植面积也一直逐渐扩大，截止2017年，印尼已有超过1400万公顷的土地用于种植棕榈树，而棕榈树在印尼的种植面积远高于其他作物的种植面积。从行业构成上看，印尼的棕

榈油产业不断增长的主要来源在于小型种植户和大型种植企业，两者每年都为维持印尼世界头号棕榈油生产国的地位分别贡献了约40%和50%的产量。而印尼也将大部分棕榈油用以出口，2018年，印尼棕榈油出口达到了3470.7万吨，创造了205.4亿美元的外汇收入，仅棕榈油一个产业就在整个印尼GDP占比达到了2.5%。毫无疑问，许多印尼许多底层农民都以种植棕榈树这种经济作物营生，而大型的种植企业则雇佣了大量的印尼劳动力，用以生产和加工棕榈油以及相关制品，因此棕榈油行业对解决印尼就业问题和维持社会稳定有着重要作用，而佐科政府在外交上坚持“国内优先”原则，重视民众支持这一执政基础，在外交上必然要为棕榈油产业的合法性积极发声，以保护国内经济

利益。

（二）佐科政府奉行务实外交的理念，着力提升经济自主能力

佐科总统认为前任苏西洛政府“千友零敌”的外交理念，使印尼在参与国际事务中投入了大量资源，但却没有带来现实的国家利益。对此，佐科总统基于国情，倡导以“务实外交”为核心的外交理念，认为印尼应该多结交能为其带来巨大实惠的国家，远离没有给印尼带来实惠甚至会损害印尼人民利益的国家。宋秀琚、王鹏程认为佐科总统的务实外交，是佐科总统基于对印尼国情和国际政治基本规律的认识，在国际交往中追求外交效益与“偿付能力”均衡，并最大限度地维护与谋求自身的安全和利益。同时在佐科政府外交的四个优先方向中，“积极开展经济

外交，提升印尼经济自立水平”是重点，许利平认为，“在某种程度上讲，经济外交优先是佐科总统实用外交的核心”。

在佐科政府务实外交理念的引领下，印尼棕榈油的产能与出口在给印尼政府带来的外汇收入的同时，对于促进印尼经济独立自主，尤其是在减少对外能源依赖，保障印尼国内的能源自主有着重大的意义。印尼是世界第一的棕榈油生产国和出口国，占据全球棕榈油市场一半以上的份额，2018年印尼棕榈油的出口达到了3470.7万吨，出口额达到205.4亿美元，是印尼外汇收入的可靠来源。但在将国内生产的绝大部分棕榈油用于出口的同时，身为石油输出国组织（OPEC）成员之一的印尼也从国外进口大量石油，以满足国内生产生活消费所需，成为了石油的净进口国。佐科领导下的政府，一直坚定地给予印尼棕榈油产业帮持，将其视为印尼经济的重要驱动之一。

2015年3月，印尼能源和矿产资源部（MEMR）颁布了2015年第12条例，决定在运输和工业部门推行B15政策，将燃

油中生物柴油的含量提高至15%。2015年5月，佐科总统先后签署了2015年第24条政府条例和关于棕榈原油支持基金征收与使用的总统令，计划由其向棕榈油种植园征收资金，用以向使用生物柴油的非公共服务部门（非PSO）发放补贴。2018年，佐科政府更进一步地推出了B20政策，规定从2018年9月1日起，所有的消费者都必须使用20%混合生物柴油，并修改和制定了相关政策法规保障这项政策的实施。作为生物柴油原料基础的印尼棕榈油的行业发展与生物柴油可持续发展计划推进息息相关，佐科政府对棕榈油行业的支持保障了国家的能源安全和行业整体经济效益。就印尼国内而言，佐科政府支持棕榈油产业发展有利于印尼减少对外进口石油的依赖，同时节省了大量的外汇，削减了政府赤字，就印尼外部市场来说，佐科政府大力推行生物柴油发展计划，消化了棕榈油的国内库存，促进了印尼棕榈油的供需平衡，利于在全球棕榈油市场疲软、价格走低的不利形势下保护生产者相关利益。

未完 下期续完